Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes - 1997

Table des matières

Volume 1

Avant–propos et Points saillants

Avril 1997

Chapitre	
1	Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente
2	La gestion financière - L'élaboration d'un modèle de la capacité
3	La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux
4	Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux
5	La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses
6	Le rendement des marchés
7	Les cartes d'achat
8	Ministère des Finances - Le Programme de péréquation
9	Affaires étrangères et Commerce international Canada - La gestion et le contrôle financiers
10	Ressources naturelles Canada - L'efficacité énergétique

Octobre 1997

Chapitre	
11	Vers une gestion axée sur les résultats

12 Les technologies de l'information - La préparation à l'an 2000

13 Santé Canada - La santé des Premières nations

La pêche du poisson de fond de l'Atlantique

14 Pêches et Océans Canada - Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique

15 Pêches et Océans Canada - Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique

16 Développement des ressources humaines Canada - La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes - 1997

Table des matières

Volume 1
Octobre 1997 (suite)

Chapitre

17 Développement des ressources humaines Canada - Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats

18 Revenu Canada et le ministère des Finances - L'amélioration de l'administration du régime fiscal et des politiques commerciales : suivi de vérifications antérieures

La cession d'activités gouvernementales

19 Transports Canada - La commercialisation du système de navigation aérienne

20 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - La privatisation du Groupe Communication Canada

21 Les services de déménagement d'articles de ménage au sein de l'administration fédérale

Volume 2

Décembre 1997

Chapitre

Questions d'une importance particulière - 1997
Avant–propos et Points saillants

22 Les sociétés d'État - Appliquer la mesure du rendement

23 Les systèmes en développement - Prendre la situation en main

24 Agriculture et Agroalimentaire Canada - Administration du rétablissement agricole des Prairies

25 Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié - Le traitement des revendications du statut de réfugié

26 Conseil canadien des relations du travail

27 Protection de la couche d’ozone : le parcours inachevé

28 Pêches et Océans Canada - Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource

29 Industrie Canada - La gestion du programme de prêts aux petites entreprises

30 Bureau du surintendant des institutions financières - Les assurances et les pensions

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes - 1997

Table des matières

Volume 2

Décembre 1997 (suite)

Chapitre

31 Revenu Canada - Le régime de gestion financière

32 Revenu Canada et le ministère des Finances - Comprendre les variations des recettes fiscales : la taxe sur les produits et services

33 L'Enquêteur correctionnel Canada

34 Commission des plaintes du public contre la GRC

Autres observations et Annexes

35 Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

36 Autres observations de vérification

Annexes

A. *Loi sur le vérificateur général*

B. *Loi sur la gestion des finances publiques* - Extraits de la Partie X

C. Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes

D. Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement : rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État, présentés au Parlement

E. Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

37 La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Questions d’une importance particulière - 1997

Table des matières

Page

Points saillants 4

Préparer l’administration fédérale au XXI^e siècle : questions d’une importance particulière pour le nouveau Parlement 7

Notre bureau existe pour aider le Parlement 7

Questions auxquelles fait face le nouveau Parlement 8

Le maintien de la reddition de comptes des activités qui ne sont plus exercées dans le cadre traditionnel du gouvernement 9

La fonction publique est une institution en proie au stress 10

Il demeure important de surveiller l’état des finances du gouvernement 11

Moderniser l’examen parlementaire de tous les champs d’activité de l’administration fédérale 13

Le développement durable - concrétiser les paroles 14

Moyens d’améliorer les choses 16

Conclusion 18

Annexe du chapitre : d’autres questions récentes et qui posent toujours problème 20

L’échéance de l’an 2000 est dangereusement proche 20

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle actif en matière de technologies de l’information 20

Mettre l’accent sur les résultats plutôt que sur les intrants et les processus 21

Réduire les risques que posent la privatisation et la commercialisation 21

La possibilité de faire de la fonction de contrôleur une réalité 22

Possibilités d’économies 22

Protection de l’assiette fiscale 23

L’éthique au gouvernement 23

Questions d’une importance particulière — 1997

Points saillants

Chaque année, dans ce chapitre, je souligne les principales questions qui ressortent de nos travaux de l’année, et celles des années précédentes qui continuent de revêtir une importance particulière. Cette année, je présente les questions que je considère tout particulièrement importantes pour le nouveau Parlement élu en juin dernier.

Les changements qui surviennent dans l’administration fédérale posent de nombreux défis et possibilités au nouveau Parlement :

- **Dans la conception des nouvelles structures de prestation des services, il faut veiller tout particulièrement à maintenir la reddition de comptes.** Des changements sans précédent sont en cours à l’issue desquels d’importants services publics ne seront plus assurés par des ministères. Ces nouveaux mécanismes, qui sont souvent plus complexes, peuvent procurer des avantages considérables, dans la mesure où ils ne provoquent pas l’érosion de la reddition de comptes.

- **Le stress que vit la fonction publique.** La fonction publique est une institution vitale en proie à un stress considérable. Les parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel en faisant en sorte que les mesures de renouvellement de la fonction publique soient adéquates.

- **Il faut continuer de surveiller étroitement l’état des finances du gouvernement.** Bien que le déficit ait été réduit, la dette demeure élevée selon les normes historiques et les normes internationales; il est donc plus important que jamais de posséder de l’information de qualité sur l’état des finances du gouvernement.

- **Il est important de moderniser l’examen parlementaire de tous les champs d’activité du gouvernement.** Le processus annuel d’attribution des crédits ne vise qu’une partie restreinte des dépenses publiques. L’information communiquée s’améliore, mais la capacité du Parlement d’examiner tout l’éventail des besoins du gouvernement doit être renforcée.

- **Le défi posé par l’environnement et le développement durable.** La création du poste de commissaire à l’environnement et au développement durable au sein de notre bureau et l’obligation pour les ministères de déposer des stratégies de développement durable sont de nouveaux outils importants pour traduire les mots en actions.

Les parlementaires disposent de nombreux instruments qu’ils peuvent utiliser pour produire des résultats positifs dans la gestion des affaires publiques. Toutefois, l’absence d’information adéquate sur les plans et les résultats limite, dans une certaine mesure, leurs efforts. Cependant, je juge que les efforts déployés récemment par le gouvernement pour régler ce problème de longue date sont encourageants.

D’autres questions récentes et qui posent toujours problème sont exposées à l’annexe au chapitre :

- L’échéance de l’an 2000 pour les technologies de l’information est dangereusement proche, ce qui pourrait poser un risque pour les programmes et services publics.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle plus actif dans les grands projets de technologie de l’information.

- Pour réussir à mettre l’accent sur la gestion axée sur les résultats, plutôt que sur les intrants, le gouvernement devra assurer un leadership vigoureux et persévérant.

- Le gouvernement doit améliorer sa démarche à l’égard des initiatives de privatisation et de commercialisation, en veillant à obtenir la juste valeur marchande des actifs cédés et à communiquer les résultats de chaque initiative au Parlement.

- Il est temps de faire de la fonction de contrôleur une réalité et d’améliorer les compétences du gouvernement en matière de gestion financière.

- Au cours de nos vérifications de l’année écoulée, nous avons cerné certaines possibilités d’économies.

- Le gouvernement protège mieux l’assiette fiscale, mais il reste encore beaucoup à faire.

- Il faut redoubler d’efforts pour maintenir la solide base d’éthique qui existe dans l’administration fédérale.

Vision

Nous sommes engagés à promouvoir, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement, une administration gouvernementale responsable, honnête et productive qui reflète un engagement envers le développement durable et, de ce fait, à produire des résultats positifs pour tous les Canadiens.

Mission

Le Bureau du vérificateur général effectue, en toute indépendance, des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Le vérificateur général vise ainsi à améliorer le contrôle parlementaire sur les deniers publics et à encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique.

Élaboration de la mission

Dans l'accomplissement de notre mission, nous voulons produire des résultats positifs en favorisant :

- *un compte rendu juste et honnête de l'intendance du gouvernement à l'égard des ressources financières et autres;*
- *l'efficience et la productivité au sein de la fonction publique;*
- *la rentabilité des activités du gouvernement;*
- *la perception des recettes dues à l'État.*

Par notre travail, nous voulons aussi :

- *fournir une assurance objective à l'égard des questions jugées satisfaisantes ou insatisfaisantes;*
- *assurer la conformité aux autorisations;*
- *prévenir la fraude et la malhonnêteté.*

Préparer l'administration fédérale au XXIe siècle : questions d'une importance particulière pour le nouveau Parlement

L'élection de juin a amené 90 nouveaux parlementaires sur la colline du Parlement et en a ramené 211 avec un nouveau mandat. Les membres de cette 36e législature seront, selon toute probabilité, ceux qui dirigeront le gouvernement jusqu'au XXIe siècle.

De toute évidence, les parlementaires réfléchissent beaucoup à la façon de produire des résultats positifs au cours de ce mandat. Une grande partie de leurs travaux porte à juste titre sur des questions de politique, mais une grande partie consiste également à surveiller les activités de plus en plus complexes de l'administration fédérale et à lui demander des comptes. C'est là que j'interviens.

Notre bureau existe pour aider le Parlement

Dans notre pays, la culture populaire fait abstraction d'un élément essentiel : mon rôle en tant que « chien de garde » est certes très important, mais c'est le Parlement qui, en définitive, joue le rôle de gardien de l'administration fédérale. En qualité de vérificateur général, mon travail consiste à signaler au Parlement des questions de gestion de l'administration fédérale, en lui communiquant de l'information actuelle, pertinente et fondée sur nos travaux de vérification. Mon personnel et moi sommes motivés par la conviction que les Canadiens méritent une administration qui leur en donne pour leur argent et qui sert leurs intérêts. Ainsi, nous aidons le Parlement dans son travail qui consiste à tenir l'administration fédérale responsable.

L'une de mes priorités comme vérificateur général est de trouver des façons de mieux servir le Parlement. En plus de maintenir une relation de travail productive et de longue date avec le Comité des comptes publics, nous travaillons énormément pour attirer l'attention des autres comités parlementaires sur nos constatations de vérification. Au cours de la 35e législature, nous avons comparu devant 21 comités de la Chambre et du Sénat, en plus du Comité des comptes publics. En outre, nous publions désormais des rapports plus d'une fois par année, ce qui nous permet de communiquer nos constatations plus rapidement.

Questions auxquelles fait face le nouveau Parlement

Il y a près de sept ans, au début de mon mandat en qualité de vérificateur général, je n'aurais pu imaginer l'étendue et le rythme des changements que nous connaissons maintenant dans l'administration fédérale. Par leur ampleur, ces changements pourraient bien rivaliser avec la restructuration fondamentale de l'administration fédérale survenue pendant et après la Seconde Guerre mondiale, et avec l'expansion importante des programmes publics dans les années 60. Comme bon nombre l'ont constaté, l'état des finances du gouvernement, la mondialisation, la révolution technologique et l'évolution démographique et sociétale comptent parmi les facteurs qui entraînent les changements actuels.

La situation à laquelle nous faisons face aujourd'hui n'est pas sans rapport avec celle d'une entreprise qui connaît une restructuration importante - qui se lance dans de nouveaux champs d'activité et en abandonne d'anciens, au fur et à mesure qu'elle se réorganise à l'interne et qu'elle se lance dans de nouvelles entreprises en coparticipation. Pour ses actionnaires, une importante restructuration apporte sa part de défis et de risques. La façon dont on se tenait au courant des activités d'une entreprise doit changer bien souvent, et les questions que les actionnaires doivent suivre de près peuvent évoluer beaucoup elles aussi.

Évidemment, l'administration fédérale n'est pas une entreprise et les parlementaires ne sont pas les actionnaires du gouvernement. Quoi qu'il en soit, les changements qui surviennent au sein de l'administration fédérale comportent des défis et des possibilités semblables pour les parlementaires. Cinq questions revêtent une importance particulière :

- la nécessité de maintenir la reddition de comptes dans les nouvelles structures de prestation des services;
- le stress que vit la fonction publique;
- la nécessité de continuer de surveiller étroitement l'état des finances du gouvernement;
- l'importance de moderniser l'examen parlementaire de tous les champs d'activité du gouvernement;
- le défi posé par l'environnement et le développement durable.

Dans nos vérifications, chacune de ces questions a été traitée en priorité et continuera de l'être. Nous exposons, en annexe au chapitre, d'autres questions récentes et qui posent toujours problème.

Question 1 : Le maintien de la reddition de comptes des activités qui ne sont plus exercées dans le cadre traditionnel du gouvernement

Un nombre sans précédent d'activités - dont bon nombre sont des services publics essentiels - ne seront plus exercées par des ministères fédéraux. Ces changements prennent un éventail de formes, sous un éventail d'étiquettes, comme la « dévolution », la « commercialisation » et les « nouveaux mécanismes de prestation des services ». Par exemple, des activités sont cédées à des tiers, tel le système de navigation aérienne, et à des groupes de clients, tels les programmes destinés aux Autochtones. De plus, le gouvernement négocie de nouveaux partenariats pour partager les responsabilités des programmes avec les gouvernements provinciaux.

Dans le cadre de ces changements, on crée de nouvelles organisations qui sont structurées de façon bien différente du modèle traditionnel du ministère. Cela laisse présager un important changement dans la structure et la nature de l'administration fédérale. Un changement notable imminent est le projet de la nouvelle Agence canadienne des douanes et du revenu. Elle remplacerait Revenu Canada et compterait, à elle seule, 40 000 employés - quelque 20 p. 100 de la fonction publique fédérale - et recevrait des crédits parlementaires annuels de plus de deux milliards de dollars.

Des activités essentielles sont cédées par des ministères fédéraux

NAV CANADA est une société fermée, sans but lucratif, qui a assumé la responsabilité de l'exploitation sécuritaire du système de navigation aérienne civile de Transports Canada, en novembre 1996. Environ 6 000 employés de Transports Canada ont été transférés à l'organisation, qui a déclaré des revenus de 776 millions de dollars au cours des dix premiers mois d'exploitation.

L'Agence canadienne d'inspection des aliments est un organisme distinct qui rend compte au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Elle regroupe les activités d'inspection des aliments d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Santé Canada et de Pêches et Océans Canada. On lui a transféré plus de 4 500 équivalents temps plein et elle bénéficie de crédits parlementaires annuels de 271,8 millions de dollars en 1997-1998.

L'Agence canadienne des douanes et du revenu, telle qu'elle est proposée, remplacerait Revenu Canada pour administrer les lois fiscales du Canada et celles des provinces participantes. L'Agence serait exploitée plus indépendamment du gouvernement et nécessiterait le transfert de 40 000 employés et des crédits parlementaires annuels de plus de deux milliards de dollars.

Les parlementaires ont un important rôle de surveillance à jouer dans l'établissement de ces nouvelles organisations. Outre l'aspect politique - la question de savoir si la structure proposée est en fait la meilleure solution - se pose la question du maintien de la reddition de comptes. Bon nombre de ces organisations supposent des partenariats qui exigent des mécanismes redditionnels plus complexes liant les partenaires et leurs mandants respectifs.

Une reddition de comptes adéquate est essentielle pour deux raisons : les services assurés mettent fréquemment en jeu d'importantes questions d'intérêt public et, dans de nombreux cas, les organisations continueront de nécessiter des fonds publics considérables.

Par le passé, les parlementaires se sont demandé, à juste titre, comment le principe fondamental de la reddition de comptes au Parlement sera maintenu dans ces nouvelles structures. Les parlementaires continueront–ils d'être en mesure d'interroger les ministres sur ces activités? Comment les Canadiens et les parlementaires auront–ils l'assurance que l'intérêt public est protégé?

Ces nouveaux mécanismes peuvent procurer des avantages importants, mais on doit veiller suffisamment à la reddition de comptes. Dans de nombreux cas, on s'attache avec le soin voulu à définir clairement les rôles et les responsabilités, à établir des objectifs clairs et à exiger des rapports complets et honnêtes sur les résultats obtenus - c'est–à–dire à mettre en place les éléments essentiels de la reddition de comptes. Cependant, l'expérience acquise ailleurs, par la création de nouvelles structures, montre que le maintien de la reddition de comptes représente un défi continu.

Il est certain que le paysage redditionnel devient plus varié et moins dominé par les ministères. Le Parlement actuel et les prochains Parlements devront mettre au point des mécanismes efficaces pour tenir comptables un éventail de plus en plus varié d'organisations, ce qui nécessitera des relations plus diverses entre le Parlement, les ministres et les fonctionnaires nommés.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 13 de 1997, Santé Canada - La santé des Premières nations; le chapitre 19 de 1997, Transports Canada - La commercialisation du système de navigation aérienne; le chapitre 20 de 1997, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - La privatisation du Groupe Communication Canada.

Question 2 : La fonction publique est une institution en proie au stress

Au cours de ma carrière, j'en suis arrivé à croire qu'en bout de ligne, ce qui rend une organisation efficace, ce n'est pas tant la qualité de ses politiques et procédures administratives ou de ses systèmes de gestion. Même s'ils sont certainement importants, ce qui compte le plus, ce sont les gens qui y travaillent. Les organisations publiques qui sont réellement novatrices, qui servent les intérêts des Canadiens et qui donnent de bons résultats compte tenu de l'argent dépensé, sont celles qui ont réussi à insuffler un leadership, de fortes valeurs et qui peuvent compter sur des personnes compétentes et motivées. Je suis absolument convaincu qu'une fonction publique compétente et professionnelle est essentielle à la santé économique, sociale, environnementale et politique de notre pays.

Pourtant, nos travaux de vérification laissent supposer que la fonction publique est une institution en proie à un stress considérable. Tout particulièrement, il faut en rajeunir et renouveler l'effectif et régler les problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines qui exigent des changements législatifs et administratifs. Ce ne sont pas des problèmes nouveaux : d'autres et moi–même les avons soulevés dans le passé mais les mesures prises pour les résoudre ont été insuffisantes. L'un des obstacles réels à la solution de ces problèmes est qu'un certain nombre d'organismes en sont conjointement responsables centralement, dont la Commission de la fonction publique, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé.

Les systèmes du personnel font obstacle

Après des années d'efforts interrompus et puis repris pour rationaliser les systèmes du personnel de l'administration fédérale, ceux–ci comptent toujours :

- plus de 12 000 pages de règles et de lignes directrices;
- 70 000 règles régissant la paie uniquement.

Alors même qu'il faut relever des défis énormes pour retenir, motiver, perfectionner et attirer les bonnes personnes, nous avons des systèmes qui font obstacle. Se libérer de ces systèmes semble être une des raisons qui expliquent l'intérêt de créer de nouveaux organismes.

Bon nombre de fonctionnaires ont exprimé des inquiétudes semblables au sujet de la situation de la fonction publique, y compris le greffier du Conseil privé, qui a affirmé ce qui suit : « Pour être efficace, le secteur public doit constamment retenir et motiver ses effectifs talentueux et dévoués. Tout indique que ce pourrait être là le plus grand défi qu'aura à relever la fonction publique du Canada au cours des prochaines années. » Elle a qualifié cela de « crise tranquille ».

Le greffier a lancé une initiative appelée La Relève pour s'attaquer à ces problèmes. Les parlementaires peuvent jouer un rôle important en veillant à ce que des mesures soient prises pour résoudre adéquatement les nombreux problèmes auxquels la fonction publique fait face. L'un des moyens de le faire, comme l'a recommandé le Comité permanent de la Chambre sur les opérations gouvernementales dans son Troisième Rapport déposé à la fin de la dernière législature, est de surveiller régulièrement le processus de renouvellement pour vérifier si l'on progresse.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 1 de 1997, Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente; le chapitre 5 de 1996, La réforme de la classification et de l'évaluation des postes dans la fonction publique.

Question 3 : Il demeure important de surveiller l'état des finances du gouvernement

Devant la spéculation qui va bon train au sujet d'un prochain « dividende financier », il est important de surveiller de près l'état des finances du gouvernement fédéral. Les chiffres montrent que, si la lutte contre le déficit est sur le point d'être gagnée, la dette demeure une préoccupation profonde. L'importance de la dette par rapport à la taille de l'économie demeure élevée, tant en regard des normes historiques qu'en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Les progrès réalisés dans la lutte contre le déficit sont certainement louables, mais il demeure tout aussi important de surveiller la situation financière du gouvernement dans son ensemble.

Le vieillissement de la population canadienne posera un défi incontournable à long terme pour l'état des finances du gouvernement. Le ratio des personnes âgées à la population active canadienne est susceptible d'augmenter fortement au cours des prochaines décennies. Toutes les personnes âgées ne dépendront pas des régimes de retraite et des services publics, mais bon nombre d'entre elles le feront, exerçant des pressions sur les dépenses publiques dans les domaines de la sécurité sociale et des soins de santé. Notre niveau d'endettement et le niveau actuel d'imposition mettront à rude épreuve notre capacité de nous adapter à l'évolution démographique sans désavantager les jeunes.

De l'information de bonne qualité est essentielle pour favoriser un débat sain sur les choix de politiques publiques qui devront être faits. L'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) vient de réaliser une étude recommandant aux gouvernements de rendre compte de l'état de leurs finances à l'aide d'un jeu de dix indicateurs. Ces indicateurs portent sur trois dimensions importantes de l'état des finances : la viabilité du fardeau de la dette, la souplesse ou la latitude qu'a le gouvernement d'augmenter ses recettes par des impôts et taxes ou des emprunts, au besoin, et la vulnérabilité aux forces sur lesquelles le gouvernement n'exerce pas d'influence. L'étude démontre que l'état des finances est bien plus que la situation financière du gouvernement à un moment donné. Il faut une perspective à long terme, et c'est ce que j'ai recommandé dans le chapitre de 1992 sur les questions d'une importance particulière.

En mettant l'accent sur la viabilité, la souplesse et la vulnérabilité de l'état des finances du gouvernement, je pense que l'utilisation des indicateurs établis par l'ICCA peut mieux nous aider à comprendre l'état véritable des finances du gouvernement et à débattre de façon plus éclairée des choix de politiques publiques qui s'offrent à nous en tant que Canadiens.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 9 de 1995, Information destinée au Parlement - Les déficits et la dette : Pour comprendre les choix.

Question 4 : Moderniser l'examen parlementaire de tous les champs d'activité de l'administration fédérale

La complexité accrue des activités de l'administration fédérale au cours des dernières décennies s'est accompagnée d'une multiplication des types de rentrées et de sorties de fonds. Il est donc important de continuer de moderniser la capacité du Parlement d'examiner et de contrôler tous les champs d'activité de l'administration fédérale.

Le fondement traditionnel de l'examen par le Parlement des dépenses est l'étude des crédits annuels. Pourtant, les crédits annuels en sont venus à ne représenter que la « pointe de l'iceberg » en matière de dépenses du gouvernement. Les dépenses législatives, c'est–à–dire les fonds approuvés aux termes

d'autorisations législatives précédentes et, par conséquent, non votés lors de l'étude des crédits annuels, représentent 66 p. 100 des dépenses fédérales (106 milliards de dollars en 1996-1997). Il ne reste donc que 34 p. 100 des crédits (55 milliards de dollars en 1996-1997) qui sont votés annuellement. Il existe d'autres flux monétaires importants, mais moins évidents, comme les dépenses fiscales (estimées à des dizaines de milliards de dollars par année), le financement de programmes par l'emploi de recettes pour défrayer les dépenses et l'utilisation accrue par le gouvernement des frais d'utilisation.

Les préoccupations au sujet de la difficulté que cela pose pour le contrôle et l'examen parlementaires sont loin d'être nouvelles : notre bureau et d'autres en ont fait état à maintes reprises.

Le recours accru aux frais d'utilisation

Pour faire face aux restrictions budgétaires, le gouvernement applique de nouveaux frais d'utilisation, qui ont rapporté 3,8 milliards de dollars au total en 1995–1996.

Les vérifications récentes effectuées par notre bureau ont fait ressortir des faiblesses dans l'application des frais d'utilisation. Par exemple, nous avons constaté que, généralement, les systèmes comptables ne sont pas conçus pour fournir l'information sur le prix de revient nécessaire pour justifier les frais d'utilisation demandés.

La tendance au recouvrement des coûts soulève d'importantes questions pour le Parlement. Les ministères ont–ils réduit le plus possible leurs coûts avant de demander aux utilisateurs de payer? Les répercussions financières et socio–économiques des frais d'utilisation et leur incidence sur la concurrence, tant à court terme qu'à long terme, ont–elles été considérées? Existent–ils des mécanismes de recours adéquats pour les parties intéressées?

Et ce qui est peut–être la question la plus importante pour les parlementaires : le Parlement possède–t–il l'information dont il a besoin pour surveiller cette tendance?

Ces questions viennent tout particulièrement à–propos étant donné la publication, à la fin de la dernière législature, du Soixante–quatrième Rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, intitulé *L'étude des crédits : Boucler la boucle du contrôle.* Comme l'a fait remarquer le Comité, les outils et l'information mis à la disposition du Parlement pour l'aider à examiner ces diverses recettes et dépenses ont été améliorés sensiblement - c'est le thème que je développe ci–après.

Le Rapport présente une série de recommandations visant à améliorer davantage l'information communiquée au Parlement sur les dépenses autres que les crédits annuels, et à renforcer la capacité du Parlement de les examiner régulièrement. Il convient tout particulièrement de noter la recommandation voulant que les dépenses législatives et fiscales soient explicitement soumises à un examen parlementaire périodique. Le Comité demande également que soit renforcée l'évaluation de programme pour les dépenses législatives, comme je l'avais recommandé dans le passé. Ces suggestions méritent d'être considérées sérieusement par le nouveau Parlement.

Soumettre ces divers flux monétaires à un examen régulier et en bonne et due forme du Parlement constituerait une mesure importante pour renforcer le rôle que ce dernier joue en tenant le gouvernement comptable.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 5 de 1997, La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses; le chapitre 3 de 1996, L'évaluation au gouvernement

fédéral; le chapitre 24 de 1995, Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification.

Question 5 : Le développement durable - concrétiser les paroles

Peu après être devenu vérificateur général en 1991, j'ai décidé que l'environnement serait l'une des questions essentielles sur lesquelles je concentrerais mes travaux. L'environnement et le développement durable modèleront non seulement notre avenir immédiat mais également celui que nous laisserons en héritage aux générations futures de Canadiens. Le défi consiste à aller au–delà de la rhétorique du développement durable et à le mettre en oeuvre de façon pratique.

Depuis, notre capacité de régler les problèmes liés à l'environnement et au développement durable a augmenté énormément. En 1995, la 35e législature a modifié la *Loi sur le vérificateur général* pour fournir aux parlementaires et au public un nouveau jeu d'outils pour évaluer le rendement du gouvernement fédéral dans la gestion des questions liées à l'environnement et au développement durable.

- L'Environnement s'ajoute à l'économie, à l'efficience et à l'efficacité et devient le quatrième « E » que notre bureau considère pour déterminer les questions à signaler à la Chambre des communes.

- Vingt–quatre ministères et organismes fédéraux sont tenus de préparer des stratégies de développement durable et de les soumettre pour dépôt à la Chambre des communes d'ici le 15 décembre 1997.

- Le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable a été créé au sein de notre bureau et a pour mandat d'examiner les stratégies de développement durable des ministères et d'en rendre compte, et d'étudier d'autres questions qui devraient être signalées au Parlement.

La crise des pêches de l'Atlantique : pourquoi le développement durable est–il aussi important

Une vérité toute simple réside au coeur du concept du développement durable : un déséquilibre ne peut se poursuivre indéfiniment. La crise des pêches de l'Atlantique fournit une illustration évidente de ce qui survient quand les programmes gouvernementaux ne sont pas en mesure de produire un résultat durable du point de vue environnemental, social et économique.

Les chapitres 14 à 16 de notre rapport d'octobre expliquent en détail comment plus de trois milliards de dollars, y compris 1,9 milliard de dollars aux termes de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, ont été dépensés au cours des sept dernières années pour tenter de résoudre les problèmes des pêches du poisson de fond de l'Atlantique. Cependant, on n'a pas vraiment réussi à réduire la surcapacité de pêche. En outre, beaucoup trop de gens dépendent toujours des pêches - la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique pourrait bien avoir eu l'effet contraire, soit d'encourager les gens à demeurer dans le secteur de la pêche et à continuer d'être tributaires de l'aide fédérale. Bien que des améliorations aient été apportées à certaines activités de gestion des pêches, il reste encore beaucoup à faire pour assurer la conservation des stocks de poisson de fond de l'Atlantique.

Après des milliards de dollars, l'histoire se résume ainsi : beaucoup trop de bateaux, beaucoup trop de personnes qui dépendent de la pêche du poisson de fond et bien trop peu de poisson. C'est une situation qui n'est manifestement pas viable.

Le commissaire a présenté son premier rapport au Parlement en mars de cette année. Le rapport faisait ressortir trois préoccupations principales au sujet du rendement environnemental du gouvernement fédéral au cours de la dernière décennie : l'écart entre les promesses et la réalité, car le rendement du gouvernement fédéral ne correspond généralement pas à ses objectifs énoncés; le manque de coordination et d'intégration entre les ministères et entre les administrations; et les lacunes de l'examen du rendement et de l'information communiquée au Parlement.

La façon dont ensemble, nous utiliserons les nouveaux outils pour évaluer le rendement du gouvernement enverra un message puissant aux ministères et au public quant à l'importance accordée à ce domaine stratégique et à notre capacité de concrétiser nos bonnes intentions en une action efficace.

Pour obtenir de l'information connexe, voir le Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de 1997; le chapitre 4 de 1997, Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux; le chapitre 10 de 1997, Ressources naturelles Canada - L'efficacité énergétique; le chapitre 14 de 1997, Pêches et Océans Canada - Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique; le chapitre 15 de 1997, Pêches et Océans Canada - Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique; le chapitre 16 de 1997, Développement des ressources humaines Canada - La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique; le chapitre 24 de 1997, Agriculture et Agroalimentaire Canada - Administration du rétablissement agricole des Prairies; le chapitre 27 de 1997, Environnement Canada : Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé; le chapitre 28 de 1997, Pêches et Océans Canada - Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource; le chapitre 37 de 1997, La Stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général.

Moyens d'améliorer les choses

Les parlementaires jouissent d'un éventail de moyens pour imprimer leur marque sur la gestion des affaires publiques. Le processus législatif est un de ces moyens : quand un nouveau programme est présenté, les parlementaires peuvent se demander si les organisations gouvernementales en question ont les compétences et les ressources pour appliquer la loi proposée. Un autre de ces moyens est la capacité des comités de convoquer des audiences sur n'importe quel aspect de la gestion des affaires publiques dans leur domaine d'intérêt.

L'un des meilleurs moyens dont disposent les comités pour examiner la gestion des affaires publiques est peut–être l'un des plus anciens qui existent - l'étude par le Parlement du *Budget des dépenses* annuel du gouvernement. Pour un certain nombre de raisons, c'est un moyen qui a été sous–utilisé. Selon la conclusion du Soixante–quatrième Rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre déposé cette année, « le caractère inadéquat de l'étude des comités concernant le Budget des dépenses devient aussi évident que désolant ». Le Rapport présente des suggestions utiles sur la façon dont le Parlement pourrait utiliser plus efficacement le processus d'étude du *Budget des dépenses*.

Je soutiens depuis longtemps que l'un des facteurs qui empêchent les parlementaires de mieux utiliser le processus d'étude du *Budget des dépenses* est que le gouvernement ne leur fournit pas de l'information adéquate. Compte tenu des nombreuses demandes conflictuelles qui leur sont faites et vu la taille et la complexité de l'administration fédérale, les parlementaires ont besoin d'information qui réponde précisément à leurs besoins et qui explique de façon claire et concise ce que les ministères entendent faire, ce qu'il en coûtera, quels résultats ils comptent obtenir et quels résultats ils ont réellement obtenus. L'absence d'information sur les résultats est un problème chronique, que je signale régulièrement.

La crise des pêches de l'Atlantique : pourquoi la communication d'information sur le rendement compte–t–elle

Le peu de succès des programmes visant à résoudre les problèmes des pêches du poisson de fond de l'Atlantique servent à illustrer une question plus vaste : comment les parlementaires peuvent–ils savoir si les programmes gouvernementaux fonctionnent réellement?

Beaucoup trop souvent, les seules sources d'information du Parlement sont les médias, les études des groupes de réflexion, les relations avec les groupes d'intérêt et les électeurs, les études internes du gouvernement rendues publiques aux termes des demandes d'accès à l'information, ou nos rapports de vérification.

Tout aussi valables qu'elles soient, ces sources ne remplacent pas l'information que le gouvernement est tenu de communiquer au Parlement aux fins de la reddition de comptes. Si l'on prend par exemple la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, il semble tout à fait raisonnable de s'attendre à ce que l'on ne dépense pas 1,9 milliard de dollars sans rendre compte au Parlement des résultats obtenus et des leçons que l'on peut en tirer pour les futurs programmes. En fait, on a communiqué peu d'information sur les résultats de la Stratégie.

Les évaluations de programme, de bons rapports sur le rendement et de l'information du même type ne résoudront pas en soi les problèmes complexes, comme ceux des pêches de l'Atlantique. Mais ils constituent des outils essentiels dans une première étape visant la recherche de solutions - pour comprendre la nature et l'étendue véritables du problème et savoir si les méthodes actuelles fonctionnent.

Dans le cadre des efforts déployés pour réviser le Système de gestion des dépenses, le gouvernement a expérimenté diverses façons d'améliorer l'information communiquée au Parlement. J'appuie ces changements et j'ai été heureux de constater que le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, après une phase d'essai réussi, a été étendu à tous les ministères cet automne.

Mais de l'information de meilleure qualité n'est qu'un des facteurs qui peuvent rendre le processus d'étude du *Budget des dépenses* plus utile aux parlementaires. Comme le Rapport du Comité de la procédure et des affaires de la Chambre le laisse entendre, une question plus vexante est la difficulté pour les parlementaires de trouver, dans un gouvernement où le Cabinet est fort, l'occasion d'influer sur les décisions du gouvernement par le processus d'étude du *Budget des dépenses.* Dans la réforme du Système de gestion des dépenses, on en a tenu compte en exigeant que les rapports sur le rendement des ministères soient déposés à l'automne, à temps pour que les comités puissent influer sur l'orientation des décisions budgétaires et des demandes de crédits du printemps suivant, et que les plans ministériels soient déposés au printemps, à temps pour que les comités puissent influer sur les délibérations du Cabinet sur les priorités, qui ont lieu à l'été.

Il incombe maintenant aux parlementaires de faire savoir si l'information communiquée répond à leurs besoins. S'ils insistent pour obtenir de l'information sur les résultats des activités gouvernementales et utilisent visiblement cette information dans leurs travaux, ils inciteront fortement les ministères à recueillir de l'information et à la communiquer.

Il conviendrait peut–être de faire de ces exigences une caractéristique permanente du processus d'étude des crédits. Cela pourrait prendre diverses formes, y compris l'adoption d'une loi exigeant des ministères qu'ils rendent compte de leur rendement, comme l'ont fait d'autres administrations telles que les États–Unis, la Nouvelle–Zélande, l'Australie–Occidentale et la province de l'Alberta.

Au fur et à mesure que les parlementaires utiliseront davantage l'information sur le rendement, ils jugeront peut–être utile que notre bureau leur fournisse une forme quelconque d'assurance sur la fidélité et la fiabilité de l'information communiquée par les ministères. Je fournirai, chaque année, une telle assurance sur les rapports sur le rendement de la nouvelle Agence canadienne d'inspection des aliments.

Pour obtenir de l'information connexe, voir le chapitre 5 de 1997, La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses; le chapitre 11 de 1997, Vers une gestion axée sur les résultats; le chapitre 14 de 1997, Pêches et Océans Canada - Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique; le chapitre 15 de 1997, Pêches et Océans Canada - Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique; le chapitre 16 de 1997, Développement des ressources humaines Canada - La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

Conclusion

Les parlementaires ont un certain nombre de rôles importants à jouer dans la surveillance des changements en cours dans l'administration fédérale - comme défenseurs de l'amélioration des programmes gouvernementaux et de la qualité du service, comme protecteurs de la reddition de comptes au Parlement et au public canadien et comme gardiens de l'intérêt public et des fonds publics.

Mes priorités sont les suivantes :

1. Aider à améliorer la situation financière du gouvernement, en :
   - fournissant de l'information utile et en encourageant le gouvernement à en faire autant;
   - favorisant l'amélioration de l'efficacité des programmes de perception des recettes;
   - décelant des possibilités d'économies dans les activités gouvernementales.
2. Susciter l'avancement réel des concepts redditionnels et améliorer les pratiques redditionnelles dans l'administration fédérale.
3. Influer sur la qualité de la gestion financière dans l'administration fédérale.
4. Susciter les changements nécessaires à la fonction publique.
5. Établir pleinement le rôle du commissaire à l'environnement et au développement durable.

Les membres de la 36e législature sont probablement les derniers avec qui je traiterai en qualité de vérificateur général. De fait, comme mon mandat de dix ans se termine en 2001, nos mandats se termineront probablement en même temps. J'ai établi cinq secteurs prioritaires où je veux que mon bureau produise des résultats positifs d'ici à l'an 2001. Dans mes efforts en ce sens et dans mes autres travaux, j'espère maintenir d'étroites relations de travail avec les parlementaires et les comités permanents.

Nous vivons à une époque stimulante pour nous tous. De fait, nous avons rarement eu autant d'occasions de produire une différence dans l'administration publique et il n'y a guère eu d'époque où la nécessité de maintenir des institutions nationales solides ait été aussi importante.

Il incombe à chacun d'entre nous de saisir les possibilités qui s'offrent à lui et d'imprimer une marque durable. Il faut nous soucier de l'incidence des mesures que nous prenons, sur les années actuelles et sur celles à venir. Grâce à ces mesures, nous préparerons le Canada à entrer dans le XXI^{e} siècle.

Annexe du chapitre : d’autres questions récentes et qui posent toujours problème

L’échéance de l’an 2000 est dangereusement proche

Je suis de plus en plus inquiet de la menace que le problème de « l’an 2000 » pose pour les systèmes informatiques du gouvernement dont nous sommes fortement dépendants. En raison de l’habitude répandue par le passé de représenter l’année par un code à deux chiffres, les systèmes qui ne seront pas modifiés à temps pourraient mal fonctionner ou tomber en panne au début de l’an 2000.

Le chapitre 12 de 1997 porte sur les risques que le gouvernement court en raison de la menace posée par l’an 2000. Nous avons conclu que, au moment de la vérification, les progrès étaient généralement lents, ce qui veut dire que de nombreux systèmes informatiques importants pourraient ne pas être adaptés à temps. Je crains fort que les programmes et les services publics soient à risque.

L’an 2000 approche à grands pas. Nous devons accorder une priorité élevée aux projets de l’an 2000 et accélérer le rythme. C’est un travail laborieux et d’autres priorités devront peut-être être mises de côté. Pour y parvenir, il faut l’engagement et l’appui soutenus de la haute direction. Les ministres et les députés peuvent aider en soutenant les efforts déployés en vue de l’an 2000 dans l’administration fédérale et en appuyant la haute direction lorsqu’elle aura à surmonter des obstacles.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 12 de 1997, Les technologies de l’information — La préparation à l’an 2000.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle actif en matière de technologies de l’information

Depuis un certain nombre d’années, nous manifestons de l’inquiétude devant le fait que les grands projets de technologie de l’information posent des risques importants qui ne sont pas gérés adéquatement. Nous estimons que les projets prévus ou en cours pourraient bien coûter plus de cinq milliards de dollars. Dans tous les projets que nous avons vérifiés, à part quelques exceptions, nous avons constaté des lacunes dans la gestion des projets et la gestion des risques, qui ont entraîné des dépassements budgétaires importants, des retards sérieux, des résultats inacceptables et des échecs occasionnels.

En règle générale, je pense que les ministères, dont bon nombre comptent parmi les organisations les plus vastes du pays, devraient être en mesure de gérer leurs propres affaires. Dans certains domaines, telle la gestion des ressources humaines, les contrôles centraux restrictifs constituent une entrave inutile.

Cependant, les grands projets de technologie de l’information font exception à cette règle : on ne peut pas s’attendre à ce que tous les ministères aient les compétences spécialisées nécessaires pour gérer ces projets complexes et à risque élevé. Je pense que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle plus actif dans ces projets, après que les fonds ont été approuvés, en surveillant plus étroitement leur état d’avancement et en informant les ministres du Conseil du Trésor lorsque les risques que posent les projets sont inacceptables.

Il s’impose de clarifier et de revoir le rôle que joue le Secrétariat en matière de technologies de l’information et dans d’autres domaines dont il est responsable. De fait, le Secrétariat lui-même est en train de réévaluer son rôle et son approche générale. Les parlementaires et d’autres parties intéressées devraient participer à ces délibérations en raison de l’incidence importante qu’elles pourraient avoir sur l’administration fédérale et la reddition de comptes.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 23 de 1997, Les systèmes en développement - Prendre la situation en main; le chapitre 16 de 1996, Le Secrétariat du Conseil du Trésor - Le renouvellement des services gouvernementaux à l’aide des technologies de l’information; le chapitre 24 de 1996, Les systèmes en développement — Obtenir des résultats.

Mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les intrants et les processus

Le nouveau Système de gestion des dépenses - de même que d'autres initiatives récentes du gouvernement fédéral en matière de gestion - s'appuie sur l'idée que les ministères devraient fixer pour les programmes des objectifs de rendement clairs, mesurer leur rendement et en rendre compte, et utiliser cette information pour améliorer les programmes. En bref, cela veut dire mettre davantage l'accent sur les résultats. C'est loin d'être une idée nouvelle, mais ce n'est qu'au cours des dernières années qu'elle a suscité beaucoup d'intérêt dans le secteur public, ici et dans d'autres pays.

Ces initiatives gouvernementales ne réussiront que si les résultats deviennent l'aspect essentiel de ce que font les ministères, depuis les fonctions de première ligne jusqu'au sommet. Les résultats ne peuvent être uniquement l'affaire des planificateurs et des évaluateurs de programme. C'est l'une des leçons clés que nous avons apprises cette année lorsque nous avons examiné les organisations fédérales qui ont adopté avec succès la gestion axée sur les résultats.

Dans ces organisations, l'obstacle le plus grand s'est révélé être la nécessité d'un changement de culture important, plutôt que les aspects techniques de la mesure des conséquences des programmes. Au fil des ans, les gestionnaires ont surtout été tenus de rendre compte des intrants et des processus. Changer des pratiques et des incitatifs de longue date prend du temps et exige un leadership vigoureux et persévérant.

Je juge encourageant d'entendre de plus en plus les sous–ministres parler d'adopter dans leurs organisations une gestion axée sur les résultats. Les organisations fédérales ont encore beaucoup à faire, mais l'expérience ici et ailleurs montre que cela est possible et que cela fonctionne.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 5 de 1997, La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses; le chapitre 11 de 1997, Vers une gestion axée sur les résultats.

Réduire les risques que posent la privatisation et la commercialisation

On assiste à une tendance mondiale, dans le secteur public, à céder de plus en plus d'activités au secteur privé. Dans le contexte canadien, la vente récente du Groupe Communication Canada (GCC) et la commercialisation du système de navigation aérienne sont d'importants exemples de cessions que nous avons vérifiées cette année. Ces deux initiatives, tout comme l'expérience d'autres pays, offrent des leçons essentielles en vue des prochaines privatisations et commercialisations.

L'une des leçons qui est peut–être la plus valable est la nécessité d'établir une méthode rigoureuse et systématique permettant d'assurer que l'on obtient la valeur marchande appropriée de l'entité cédée. D'après mon expérience dans le secteur privé, je crois que la meilleure façon de le faire est d'exiger des évaluations en bonne et due forme de conseillers financiers indépendants et de veiller à ce que les transactions soient bien documentées. Si l'on instaurait ce processus dans le secteur public, je pense que les intérêts des contribuables et du gouvernement seraient mieux protégés.

L'expérience internationale montre, et l'initiative du GCC l'illustre, que les risques inhérents aux cessions sont moindres quand le processus est réalisé en deux phases. Dans une telle approche, l'activité qui doit être cédée est tout d'abord séparée des activités gouvernementales pour devenir une entité appartenant au gouvernement.

Les initiatives offrent une autre leçon importante - les transactions doivent être transparentes et des comptes doivent être rendus au Parlement. Actuellement, le gouvernement n'est pas tenu de rendre compte au Parlement des résultats de chaque cession, ni de donner un tableau complet des coûts et des produits de la transaction. Nos vérifications de ces initiatives montrent que cela est absolument nécessaire.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 19 de 1997, Transports Canada - La commercialisation du système de navigation aérienne; le chapitre 20 de 1997, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - La privatisation du Groupe Communication Canada.

La possibilité de faire de la fonction de contrôleur une réalité

La gestion financière joue un rôle essentiel en contribuant à l'atteinte des objectifs du gouvernement, à savoir réduire les coûts et améliorer sa situation financière. Malgré de nombreuses initiatives visant à améliorer les compétences en gestion financière au cours des 25 dernières années, les progrès demeurent lents. Par exemple, les fonctionnaires reconnaissent facilement que les

systèmes financiers actuels sont déficients à de nombreux égards. Et, comme nous l'indiquons dans un certain nombre de rapports de vérification cette année, les décideurs sont bien souvent incapables d'évaluer les conséquences financières de leurs décisions.

Il importe plus que jamais que les principes inhérents au contrôle de gestion soient intégrés aux fonctions de chaque gestionnaire. La fonction de contrôleur suppose bien davantage que la tenue de livres ou même la gestion financière. Elle suppose plus particulièrement la capacité de faire le lien entre les coûts engagés et les résultats obtenus, ce qui est un aspect fondamental de la planification et des rapports sur le rendement dans le contexte du Système de gestion des dépenses révisé.

En octobre de cette année, le rapport du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale a été rendu public. Nous sommes d'accord avec le Groupe de travail sur la nécessité de renforcer la fonction de contrôleur et pensons que le rapport donne au gouvernement une bonne occasion de régler ce problème de longue date. Pour cela, il faut l'appui continu des échelons supérieurs - tant au niveau politique qu'au niveau bureaucratique. Sans cela, on n'obtiendra que des améliorations techniques négligeables de la gestion financière et de la fonction de contrôleur. Somme toute, des fonctions plus solides ne seront jamais mises en place si les ministres et les sous–ministres n'en font pas la demande.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 2 de 1997, La gestion financière - L'élaboration d'un modèle de la capacité; le chapitre 3 de 1997, La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux; le chapitre 9 de 1997, Affaires étrangères et Commerce international Canada - La gestion et le contrôle financiers; le chapitre 31 de 1997, Revenu Canada — Le régime de gestion financière.

Possibilités d'économies

Cette année, comme par les années passées, nous signalons plusieurs domaines où les ministères pourraient réaliser des économies, et nous avons donné plusieurs exemples :

- Le *Rapport sur la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt,* publié en avril, faisait état d'une série d'améliorations nécessaires qui pourraient permettre des économies de 15 à 25 p. 100 sur les quelque 53 millions de dollars dépensés annuellement pour appuyer la fonction judiciaire des tribunaux.

- Dans le chapitre 21, Les services de déménagement d'articles de ménage au sein de l'administration fédérale, nous présentons des possibilités d'économiser 1,5 million de dollars sur les cinq millions de dollars consacrés annuellement à l'administration du déménagement des articles de ménage par le gouvernement.

- Dans le chapitre 31, Revenu Canada — Le régime de gestion financière, nous cernons des possibilités de générer, chaque année, plusieurs millions de dollars en recettes d'intérêts grâce au dépôt plus rapide des fonds reçus des contribuables.

De plus, dans un certain nombre de nos rapports de vérification, nous faisons état de possibilités de réduire les dépenses ou d'utiliser les ressources existantes plus efficacement, mais qui sont plus difficiles à quantifier. Par exemple, dans le chapitre 6 sur le rendement des marchés, nous avons conclu que beaucoup d'améliorations s'imposaient en la matière de sorte que le gouvernement puisse obtenir une meilleure valeur des montants qu'il verse à des fournisseurs de l'extérieur, lesquels ont totalisé 14 milliards de dollars en 1995-1996.

Dans le chapitre 12, Les technologies de l'information — La préparation à l'an 2000, nous faisons observer que si les problèmes liés à l'an 2000 ne sont pas réglés de toute urgence, le gouvernement court le risque que les coûts augmentent de façon significative et que des erreurs ou des défaillances des systèmes se produisent.

Nos vérifications des systèmes en développement, dans le domaine des technologies de l'information, continuent à cerner des possibilités d'économies importantes grâce à l'amélioration des pratiques de gestion. Cette année, dans le chapitre 23, Les systèmes en développement — Prendre la situation en main, nous constatons que les pratiques de gestion des projets internes doivent être améliorées afin de réduire les risques de retard et de dépassement des coûts.

Protection de l'assiette fiscale

Nous ne pouvons surestimer l'importance de protéger l'assiette fiscale, qui fournit les recettes dont a besoin le gouvernement pour offrir les services publics. Dans le passé, les parlementaires nous ont encouragés à continuer d'accorder une priorité aux travaux de vérification portant sur le régime fiscal.

Cette année, nous avons assuré le suivi des observations passées et avons jugé les résultats très encourageants. Nous pensons que les nombreux changements apportés aux systèmes, procédures et pratiques que nous avons observés ont renforcé l'administration du régime fiscal. Par exemple :

- Les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu et les décisions et les interprétations sur la TPS sont diffusées plus largement.

- La perception de l'impôt sur le revenu, de la TPS, de la taxe d'accise et des droits de douane impayés est mieux intégrée, plus proactive et fondée de plus en plus sur une évaluation des risques de perte.

- Le Ministère dispose d'un plus grand nombre de données, qui sont de meilleure qualité, pour dépister ceux qui ont négligé de produire leur déclaration d'impôt sur le revenu ou de s'enregistrer pour la TPS.

- Certaines lacunes techniques importantes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont été corrigées.

Ensemble, ces améliorations et d'autres renforcent l'assiette fiscale et améliorent l'équité du régime fiscal. Mais malgré cela, il reste encore à :

- Améliorer la capacité de surveiller et d'évaluer le rendement du système de traitement des déclarations individuelles d'impôt sur le revenu.

- Améliorer la vérification des cotisations aux REER.

- Déposer plus rapidement certaines rentrées.

- Améliorer certaines procédures de tenue de livres.

Nous sommes convaincus qu'il faut s'occuper de ces questions et avons la conviction que Revenu Canada peut le faire.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 18 de 1997, Revenu Canada et le ministère des Finances - L'amélioration de l'administration du régime fiscal et des politiques commerciales : suivi de vérifications antérieures.

L'éthique au gouvernement

Une valeur fondamentale qui sous–tend la démocratie est l'honnêteté du gouvernement. Notre bureau joue un rôle particulier en soutenant cette valeur depuis les premiers jours de la Confédération. J'estime que les gouvernements au Canada se comparent favorablement avec ceux de la plupart des autres pays au chapitre de l'intégrité, mais cela ne veut pas dire que nous pouvons nous reposer sur nos lauriers. La probité au gouvernement exige des contrôles financiers et des contrôles de gestion efficaces, mais, en définitive, elle repose sur l'éthique des personnes et sur une infrastructure de gestion qui appuie une éthique solide.

Bien que les constatations de notre chapitre de mai 1995 sur la sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement aient été positives dans l'ensemble, le rapport montrait la nécessité d'agir pour maintenir une base d'éthique solide. Nous avons proposé un cadre d'éthique qui mettait l'accent sur un énoncé de principes, le leadership, l'habilitation des fonctionnaires pour qu'ils puissent agir dans l'intérêt public, la transparence dans la prise des décisions gouvernementales, la formation en éthique et un mécanisme de discussion et de communication des préoccupations en matière d'éthique.

Comme suite à notre rapport, le greffier du Conseil privé a créé un Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, qui a préconisé un régime d'éthique semblable à celui que nous avons proposé. Le greffier a également fait ressortir l'importance de l'honnêteté et de l'intégrité dans ses rapports les plus récents au Premier Ministre sur la fonction publique. De

plus, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* a été renforcée et exige maintenant que soient rendus publics les noms des personnes qui tentent d'influer sur la politique publique.

J'estime qu'il faut donner une impulsion vigoureuse à ces efforts pour maintenir la probité au gouvernement. Pour y contribuer, notre bureau effectuera un examen des réponses données par le gouvernement à notre chapitre de mai 1995 et au rapport du Groupe d'étude. Nous prévoyons également effectuer des examens d'éléments particuliers du cadre d'éthique que nous avons proposé.

Pour connaître nos travaux de vérification connexes, voir le chapitre 1 de 1995, La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Décembre 1997

Avant–propos

Je suis heureux de déposer le deuxième volume de mon rapport de 1997. Cet avant–propos est suivi de « Questions d'une importance particulière - 1997 » et des points saillants qui sont tirés de tous les chapitres de cette année. Ce volume contient en outre 16 chapitres reliés séparément.

- Les sociétés d'État - Appliquer la mesure du rendement
- Les systèmes en développement - Prendre la situation en main
- Agriculture et Agroalimentaire Canada - Administration du rétablissement agricole des Prairies
- Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié - Le traitement des revendications du statut de réfugié
- Conseil canadien des relations du travail
- Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé
- Pêches et Océans Canada - Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource
- Industrie Canada - La gestion du programme de prêts aux petites entreprises
- Bureau du surintendant des institutions financières - Les assurances et les pensions
- Revenu Canada - Le régime de gestion financière
- Revenu Canada et le ministère des Finances - Comprendre les variations des recettes fiscales : la taxe sur les produits et services
- L'Enquêteur correctionnel Canada
- Commission des plaintes du public contre la GRC
- Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs
- Autres observations de vérification
- La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Outre le présent volume et celui que j'ai soumis au Parlement en octobre 1997 (21 chapitres), notre bureau a fourni cette année :

- une opinion et des observations sur les états financiers du gouvernement du Canada;
- un rapport du vérificateur et des observations sur l'état des opérations du Compte de service et de réduction de la dette;
- plus de 100 rapports du vérificateur et des observations sur les états financiers des sociétés d'État et d'autres entités, des organisations et des gouvernements territoriaux, et d'organisations internationales.

De plus, en 1997, notre bureau a terminé l'examen spécial de Petro-Canada Limitée.

Aux termes de l'article 11 de la *Loi sur le vérificateur général*, je peux réaliser des missions à la demande du gouverneur en conseil.

Les sociétés d’État — Appliquer la mesure du rendement

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Vérificateurs responsables : Pierre Serré et Grant Wilson

Chapitre 22 - Points saillants

22.1 La direction et les conseils d’administration des sociétés d’État, ainsi que le gouvernement et le Parlement, ont besoin d’information sur le rendement pour déterminer jusqu’à quel point les sociétés d’État sont arrivées aux résultats escomptés. La mesure du rendement est au coeur d’une saine gestion et aide à répondre aux exigences redditionnelles.

22.2 Certaines sociétés d’État sont plus avancées que d’autres dans l’élaboration des indicateurs de rendement, mais le processus est en cours partout. L’expérience des sociétés, qui sont passées de la théorie à la pratique, sera sans doute utile à celles qui désirent des balises pour ce travail. À notre avis, l’utilisation, par les sociétés, d’indicateurs de rendement aux fins de gestion devrait permettre une meilleure communication de l’information sur le rendement de même qu’une réduction des lacunes importantes au cours du troisième cycle d’examens spéciaux.

22.3 L’appui de la direction, ainsi qu’une description claire des objectifs et des stratégies, sont essentielles à l’élaboration d’indicateurs servant à évaluer le rendement. Ces indicateurs peuvent être utilisés dans l’ensemble d’une société pour aligner les plans et les activités sur les objectifs et les rôles d’intérêt public de la société.

22.4 Une société doit posséder des indicateurs qui soient complets et équilibrés pour véritablement appuyer l’alignement des plans et des activités sur les objectifs et les rôles. Il existe de nombreux cadres de travail qui peuvent aider une société à élaborer et à mettre à jour son ensemble d’indicateurs.

22.5 Il est important que les conseils d’administration des sociétés d’État se servent des indicateurs de rendement pour surveiller et évaluer le rendement, et qu’ils exigent de la direction qu’elle élabore et utilise des indicateurs qui, du fait de leur importance, feront partie intégrante du processus de gestion.

22.6 Les conseils d’administration auraient peut–être avantage à déléguer à leur comité de vérification certaines responsabilités relativement à l’évaluation de la mesure du rendement et de la communication des résultats de cet exercice.

Les systèmes en développement — Prendre la situation en main

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Vérificateur responsable : Eric Anttila

Chapitre 23 - Points saillants

23.1 Le gouvernement a entrepris la mise au point de plusieurs nouveaux systèmes d'information en vue de répondre aux besoins apparents des contribuables et de réduire ses dépenses. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné trois projets que des ministères géraient eux–mêmes. Nous avons constaté qu'ils présentaient beaucoup de risques semblables à ceux des projets exécutés à contrat : reporter le délai; dépasser le budget; et ne pas combler les besoins des usagers.

23.2 Par comparaison aux projets exécutés à contrat, les projets menés à l'interne étaient davantage axés sur les objectifs opérationnels des ministères et divisés en composantes plus faciles à gérer. En outre, la haute direction était plus engagée, les communications, plus efficaces, et les compétences et l'expérience du personnel, mieux utilisées.

23.3 Les responsables de deux des trois projets gérés à l'interne qui servent directement les Canadiens doivent avoir une meilleure connaissance des clients et de leurs besoins.

23.4 Les disciplines de la planification, de la surveillance et de l'assurance de la qualité réduisent les risques liés à la complexité opérationnelle et technique de projets exécutés à contrat et de projets gérés à l'interne. Cependant, les trois projets que nous avons examinés comportaient des lacunes dans ces secteurs.

23.5 Le manque de comptabilisation et de suivi des coûts réels des projets nous préoccupe beaucoup, et nous en avons déjà fait mention dans d'autres rapports. Sans suivi, les projets peuvent durer plus longtemps, coûter plus cher et produire moins que prévu. Même si nous avons pu obtenir des estimations raisonnablement exhaustives pour un projet, nous n'avons reçu les coûts réels précis pour aucun des projets. Nous estimons que chacun des trois projets examinés coûtera entre 50 millions et 100 millions de dollars aux contribuables.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Administration du rétablissement agricole des Prairies

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Neil Maxwell

Chapitre 24 - Points saillants

24.1 Au cours des six dernières décennies, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP), une direction générale d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, a adapté son rôle à l'évolution des besoins en matière de récupération des terres, de développement de sources d'approvisionnement en eau et de développement durable dans les régions rurales des Prairies. Grâce à une bonne connaissance du milieu, tel le risque d'inondation au Manitoba, et à son réseau de bureaux établis dans toutes les régions de l'Ouest canadien, l'Administration a été en mesure de collaborer avec les provinces, les producteurs et les entreprises communautaires.

24.2 Même si elle a su s'adapter à l'évolution des besoins dans les Prairies, la Direction générale doit clarifier son orientation stratégique et ordonner ses priorités de manière à assurer le lien entre le Plan d'activités, la planification des opérations, la prise de décisions, la planification financière et les résultats escomptés.

24.3 Dans l'esprit de la transition du Ministère vers une gestion axée sur les résultats, la Direction générale a entrepris d'élaborer une approche de la planification et de la mise en oeuvre des programmes et des ententes de développement rural auxquels elle participe, approche qui soit orientée vers les résultats et ciblée. Il importe toutefois qu'elle accélère les efforts de mise au point de mécanismes visant à définir et à catégoriser les besoins régionaux ainsi qu'à en évaluer les coûts et les priorités dans le cadre de son mandat.

24.4 Les rapports de collaboration qu'entretient l'organisation avec un vaste réseau de partenaires, partout dans les Prairies, lui ont été précieux. Dans un même temps, la Direction générale a l'occasion de jouer, en collaborant avec d'autres paliers de gouvernement, un rôle de catalyseur et d'initiateur pour combler les lacunes de la mise en oeuvre de programmes qui ont trait à la qualité, à l'inventaire et à l'approvisionnement en eau.

24.5 Un effectif de 698 équivalents temps plein environ est affecté à la mise en oeuvre des programmes de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, à partir de 30 bureaux, au coût d'environ 70 millions de dollars par année. Bien que la Direction générale ait pris un certain nombre d'initiatives en matière de réduction et d'évitement des coûts, elle continue d'administrer les programmes et de planifier les activités futures sans réévaluer les besoins des niveaux de ressources actuels.

24.6 L'Administration a appliqué des mesures de recouvrement des coûts à des services d'une valeur d'environ dix millions de dollars, mais il lui est possible d'étendre ses initiatives en la matière. Les coûts qui font présentement l'objet d'un recouvrement manquent de cohérence. Nous nous inquiétons du fait que le coût collectif de certaines activités pourrait être disproportionné par rapport à l'avantage collectif qu'on en retire.

Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Le traitement des revendications du statut de réfugié

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Vérificateur responsable : Serge Gaudet

Chapitre 25 - Points saillants

25.1 En signant la *Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés* et le *Protocole de 1967* s'y rapportant, le Canada s'engageait à protéger les réfugiés. Le processus de traitement des revendications au Canada fonctionne dans un contexte caractérisé par des mouvements migratoires intenses et complexes. De plus, des procédures officielles doivent être suivies et on doit tenir compte des exigences juridiques de façon à garantir que les dispositions de la *Loi sur l'immigration* ainsi que celles de la *Charte canadienne des droits et libertés* soient respectées.

25.2 À la fin de 1988, l'arriéré de traitement se chiffrait à quelque 85 000 revendications. Le système ne suffisait plus à la tâche et il fallait donc modifier radicalement la façon de faire les choses. Une nouvelle structure et un processus totalement révisé pour le traitement des revendications avaient alors été mis en place en 1989. Les attentes étaient claires — on visait le règlement rapide, équitable et efficace des revendications et le renvoi des revendicateurs non reconnus.

25.3 Nous constatons toutefois que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) éprouvent toujours de sérieuses difficultés à traiter les revendications de façon rapide et efficace. Nous nous inquiétons notamment des volumes de cas en arriéré, des longs délais de traitement, et des difficultés à effectuer les renvois. Nous présentons des recommandations qui visent à améliorer les résultats aux différentes étapes du processus.

25.4 Les agents d'immigration décident de la recevabilité d'une revendication sans avoir toute l'information nécessaire. Par ailleurs, l'information recueillie lors de la réception de la revendication ne répond pas adéquatement aux autres étapes du processus.

25.5 Le fort taux de roulement des commissaires et la courte durée de leur mandat affectent l'atteinte des objectifs opérationnels de la CISR. De plus, des manques de rigueur dans l'application de certaines pratiques ralentissent le processus. Des efforts ont été déployés par la CISR pour améliorer le processus mais le succès de ces derniers dépendra en partie de la capacité de la CISR d'améliorer son climat organisationnel.

25.6 CIC arrive difficilement à régler les cas de revendicateurs non reconnus de façon rapide et efficace. L'évaluation des risques de retour comporte des ambiguïtés qui suscitent des questions sur son fondement. Nous avons également constaté que l'évaluation des considérations humanitaires invoquées par les revendicateurs non reconnus manque de rigueur. CIC éprouve en outre de sérieuses difficultés à mettre en oeuvre les mesures de renvoi.

25.7 Les questions liées aux réfugiés sont complexes. Une révision majeure du processus — y compris les rôles et les responsabilités des divers intervenants ainsi que l'infrastructure de coordination et de contrôle — s'avère nécessaire. Il faudra toutefois préciser des attentes réalistes quant à la rapidité et à l'efficacité du traitement des revendications.

Conseil canadien des relations du travail

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Chapitre 26 - Points saillants

26.1 Dans le chapitre de notre rapport de mai 1995 sur la sensibilisation à l'éthique au gouvernement fédéral, nous avons proposé que le principe directeur pour les titulaires de charge publique soit que « la fonction publique est un bien public ». L'objet du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après–mandat* est d'« accroître la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique et dans le processus de prise de décisions du gouvernement ». Nous avons convenu des principes généraux du Code. Nous avons jugé être d'une pertinence particulière pour notre vérification le principe selon lequel « [Le titulaire d'une charge publique]... doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'il puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi ».

26.2 Nous avons constaté que certaines pratiques financières du Conseil canadien des relations du travail (CCRT) ne « résisteraient pas à l'examen le plus minutieux ». Les examens récents du CCRT ont tous révélé de graves problèmes d'organisation et de rendement découlant en grande partie d'un conflit incessant entre le président et les vice–présidents au sujet du contrôle du travail du Conseil.

26.3 Ce conflit a contribué à miner les contrôles des finances et de la gestion pour le traitement et la mise au rôle des affaires, et en ce qui a trait aux dépenses de voyage. Des dispositions législatives, qui n'ont pas été adoptées au Sénat avant la dissolution du Parlement en avril 1997, auraient donné au président le pouvoir d'assurer la direction et le contrôle des activités du Conseil.

26.4 Après l'échéance de leur mandat, d'anciens membres du Conseil continuent de participer aux audiences portant sur les affaires dont ils s'occupaient avant de quitter le Conseil. Il faut cependant souligner qu'il n'existe pas d'échéance claire pour la fin des audiences et la rédaction des décisions. La rentabilité de ce type de nomination d'anciens membres pour une période illimitée est discutable. Au cours de la période allant d'avril 1989 à mars 1997, environ 1,7 million de dollars ont été versés à d'anciens membres du Conseil pour qu'ils continuent d'entendre des affaires. Il s'agit d'un montant équivalent au traitement d'environ 14 membres du Conseil à plein temps pendant un an. À la fin de leur mandat, on a versé à d'anciens membres du Conseil un montant total d'environ 595 000 $ en indemnités de départ et pour des congés annuels inutilisés.

26.5 Jusqu'à leur révision en janvier 1997, certaines des politiques du CCRT sur le remboursement des frais de voyage pour l'hébergement, les repas et les faux frais n'étaient pas raisonnables ou conformes aux autorisations législatives. Nous avons également conclu que le profil des dépenses du président pour les voyages et l'accueil n'est pas raisonnable.

26.6 Nous faisons des recommandations pour que soient résolus les problèmes relatifs à la gestion et au contrôle financier au Conseil canadien des relations du travail, de même que les problèmes systémiques touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Nous soulignons aussi des problèmes qui, à notre avis, doivent être signalés dès maintenant au Parlement.

Protection de la couche d’ozone : le parcours inachevé

Le commissaire à l’environnement et au développement durable : Brian Emmett
Vérificateur responsable : Wayne Cluskey

Chapitre 27 - Points saillants

27.1 En raison de sa situation nordique, le Canada est l’un des pays particulièrement vulnérables aux effets de l’appauvrissement de la couche d’ozone. Considéré comme l’un des problèmes les plus graves de l’environnement mondial à se poser à l’humanité, l’amincissement de la couche d’ozone présente de sérieuses menaces pour la santé humaine et les écosystèmes.

27.2 Le problème n’est pas résolu. La couche d’ozone devrait mettre encore au moins 50 ans à se rétablir tout à fait, en supposant toutefois l’application complète du Protocole de Montréal. Ce traité international, signé par plus de 160 pays, vise à éliminer les « substances appauvrissant la couche d’ozone » (SACO).

27.3 Selon les données recueillies par Environnement Canada, le Canada a respecté, ou plus que respecté, ses obligations annuelles sous le régime du Protocole de Montréal depuis l’entrée en vigueur de celui–ci. En outre, le Canada a aidé les pays en développement dans leurs efforts pour éliminer les SACO. Des fonctionnaires des gouvernements étrangers et des spécialistes estiment que le pays a joué un rôle déterminant tant dans la première élaboration du Protocole que dans son évolution.

27.4 L’application des règlements fédéraux sur les SACO, adoptés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement* (LCPE), doit être efficace si l’on veut assurer que le pays respecte ses engagements d’éliminer progressivement les substances concernées et fournisse des renseignements fiables s’y rapportant, d’une part, et refréner le commerce illicite de ces substances, d’autre part. Nous avons observé plusieurs faiblesses dans la fonction globale d’inspection qui incombe à Environnement Canada en vertu de la Loi et nous croyons qu’elle ne suffit pas à en assurer le respect.

27.5 En mettant en oeuvre le Plan d’action national de 1992, le Canada a été l’un des premiers pays à mettre en place un régime national de récupération et de recyclage des chlorofluorocarbures (CFC) en vue de réduire les émissions de SACO dans l’atmosphère. Plusieurs des tâches définies dans ce plan fédéral–provincial ont été accomplies, y compris la mise en application de règlements dans neuf des dix provinces et la formation de plus de 75 000 techniciens de service.

27.6 Toutefois, le Plan laisse apparaître des faiblesses importantes, notamment des différences entre les règlements provinciaux et des lacunes dans la mesure des résultats, des avantages et des coûts du Plan. Ces faiblesses soulignent le caractère complexe de la gestion d’un partenariat fédéral–provincial et font ressortir le besoin de mieux responsabiliser le gouvernement fédéral à cet égard.

27.7 Si le public est aujourd’hui beaucoup plus conscient de l’appauvrissement de la couche d’ozone, c’est en partie en raison des efforts soutenus d’éducation par les ministères fédéraux. Des sondages récents montrent pourtant que la moitié des Canadiens ne se protègent pas correctement durant leurs loisirs. Il ne faudrait pas fermer les yeux sur ce qu’il pourrait leur en coûter tant sur le plan financier que sur le plan de la santé.

27.8 Les ministères fédéraux sont de grands utilisateurs des substances destructrices de la couche d'ozone. Ceux qui ont fait l'objet de notre vérification ont appliqué des stratégies pour gérer de telles substances. Mais ils n'ont pas tenu les engagements du gouvernement de prêcher d'exemple. Le gouvernement fédéral a omis d'établir une orientation et de préciser ses attentes en matière de leadership et n'en a pas confié la responsabilité à un ministère. En fait, aucun ministère n'assume la direction.

27.9 Si les règlements sur la gestion des SACO dans les installations fédérales, proposés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, sont adoptés dans leur forme actuelle et en l'absence de toute autre directive du gouvernement fédéral, il demeurera des lacunes dans l'orientation générale, par exemple concernant les dates cibles d'élimination de toutes les applications des substances destructrices, la gestion des réserves, la transformation de ces substances en produits respectueux de l'environnement, sinon leur remplacement, et la destruction des stocks excédentaires. Nous craignons par ailleurs qu'Environnement Canada n'ait pas la capacité d'appliquer les règlements proposés.

27.10 Dans les pays développés, dont le Canada, les programmes de protection de la couche d'ozone sont en perte de vitesse. Il existe pourtant pour le gouvernement fédéral des possibilités d'accélérer le rétablissement de la couche d'ozone. Environnement Canada a montré qu'il est conscient de bon nombre de ces possibilités. Mais nous croyons qu'il doit établir l'ordre de priorité de mesures concurrentes, en se fondant sur des éléments scientifiques solides et en comparant les coûts de ces mesures et leur efficacité pour réduire les risques. On peut soutenir que le leadership du Canada est plus nécessaire maintenant que jamais.

Pêches et Océans Canada

Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : John McCullough

Chapitre 28 - Points saillants

28.1 La capacité du Canada de maintenir le niveau actuel et la diversité du saumon du Pacifique est douteuse, compte tenu des divers facteurs qui influencent la survie du saumon et qui, pour une bonne part, sont hors de son contrôle. Pêches et Océans Canada a rétabli d'importants stocks de saumon, mais d'autres déclinent et un bon nombre d'entre eux sont considérés comme menacés. Des signes indiquent que la perte d'habitats du saumon contribue à ce déclin. Cependant, on ne dispose d'aucun rapport global sur la situation de l'habitat des salmonidés qui permettrait d'évaluer les répercussions de la perte d'habitats sur la ressource.

28.2 La *Loi sur les pêches* donne à Pêches et Océans Canada le mandat très clair de protéger le saumon et son habitat. Cependant, en raison de la division des pouvoirs conférés par la *Loi constitutionnelle* concernant l'environnement, l'appui et la collaboration de la province de la Colombie–Britannique et des administrations municipales sont des conditions préalables pour assurer la durabilité de la ressource.

28.3 La Politique de gestion de l'habitat du poisson, telle qu'énoncée par le Ministère en 1986, favorise la durabilité et la diversité génétique. La Politique établit l'équilibre entre les éléments proactifs (planification de l'utilisation des terres, gestion intégrée de la ressource et préparation de lignes directrices) et les éléments réactifs (examen et approbation des projets, contrôle de la conformité et application des règlements). Le Ministère a eu tendance à se concentrer davantage sur les éléments réactifs, sans mettre toutefois un accent suffisant sur le contrôle et le suivi.

28.4 La gestion de l'habitat exige une amélioration de la coordination au sein du Ministère et la participation accrue de groupes de l'extérieur, y compris les administrations provinciales et municipales, les parties intéressées et le public, dans le cadre d'accords qui comprennent, s'il y a lieu, des dispositions favorisant la responsabilisation. La responsabilité générale du Ministère envers l'habitat non seulement exige une responsabilisation bien définie pour maintenir la surveillance du processus, mais elle compte tout particulièrement sur la responsabilisation de la Colombie–Britannique envers son habitat.

28.5 Pêches et Océans Canada a maintenant l'occasion de développer et de renforcer davantage ses rapports avec la province de la Colombie-Britannique par suite de la signature, en avril 1997, de la nouvelle Entente entre le Canada et la Colombie–Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique. L'Entente réévalue certains domaines de coordination intergouvernementale prévus dans l'Entente générale sur les pêches de 1985, et prévoit l'examen d'autres possibilités de collaboration. La Colombie–Britannique a publié un document de travail axé sur de futures négociations. On s'attend à ce que la position du Ministère au sujet de la gestion de l'habitat soit clarifiée en préparation de ces négociations.

Industrie Canada

La gestion du programme de prêts aux petites entreprises

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Vérificateur responsable : Harry A. Ruthnum

Chapitre 29 - Points saillants

29.1 Les petites entreprises jouent un rôle très important dans notre économie. En 1994, plus de 98 p. 100 de toutes les entreprises du Canada étaient de petites entreprises ayant moins de 50 employés. En 1995, les petites entreprises ont apporté une contribution de 43 p. 100 à la production économique du secteur privé du Canada. En revanche, l'absence de financement à des conditions raisonnables a souvent été dénoncée comme un obstacle de taille à la croissance des petites entreprises.

29.2 L'objet du programme de prêts aux petites entreprises (le Programme) est d'accroître l'accès aux prêts en vue de l'établissement, de l'agrandissement, de la modernisation et de l'amélioration des petites entreprises. L'octroi de nouveaux prêts en vertu du Programme prendra fin le 31 mars 1998, à moins que le gouvernement ne décide de reconduire ce dernier. Ainsi se présente l'occasion de mieux définir les résultats escomptés du Programme et d'améliorer la mesure du rendement. Aux fins de la décision qui devra être prise au regard du renouvellement du Programme, il importera de tenir compte des besoins des petites entreprises dans une économie canadienne et un contexte des affaires en mutation. Le double objet d'accroître l'accès aux prêts à des taux raisonnables et de recouvrer simultanément tous les coûts nécessite une analyse attentive.

29.3 Le Programme de prêts aux petites entreprises subira une perte nette estimative de 210 millions de dollars pour les prêts consentis entre 1993 et 1995. Le Programme s'est engagé désormais dans la voie du recouvrement intégral des coûts, mais compte tenu du barème actuel des frais et du ratio de partage des pertes, il n'est pas sûr que l'objectif de recouvrement intégral des coûts puisse être atteint. Une surveillance attentive et de meilleurs systèmes de prévision du rendement futur du Programme s'imposent.

29.4 Industrie Canada exige que les prêteurs se conforment aux dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ainsi qu'à son règlement d'application, et respectent le principe de prudence et de diligence lorsqu'ils accordent des prêts. Le Ministère doit resserrer ses procédures de vérification des demandes d'indemnisation afin de s'assurer que ce principe est respecté. Il doit également prendre des mesures afin de réduire au minimum l'intérêt qu'il verse sur les indemnisations demandées par les prêteurs. La portée de la *Loi* en ce qui a trait aux prêts à des emprunteurs liés nécessite des éclaircissements.

29.5 Il importe que le Ministère communique au Parlement l'information dont celui–ci a besoin pour déterminer si le Programme est géré avec efficience et atteint ses objectifs. Il faut aussi plus de rigueur dans l'évaluation de l'incidence du Programme sur la création d'emplois.

Bureau du surintendant des institutions financières — Les assurances et les pensions

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificatrice responsable : Crystal Pace

Chapitre 30 - Points saillants

30.1 Depuis la création du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), en 1987, le secteur des services financiers est devenu beaucoup plus intégré. Le cadre législatif, très normatif au départ, est devenu un système largement fondé sur une bonne régie d'entreprise. On a ainsi voulu assurer la protection des déposants, des souscripteurs et des participants de régimes de retraite, sans limiter indûment la capacité concurrentielle des institutions financières canadiennes. Même si la réglementation et la surveillance peuvent réduire les risques de faillite d'institutions financières, a constaté le législateur, certaines d'entre elles feront néanmoins faillite. Le BSIF a fait des progrès importants dans la mise au point d'instruments de réglementation qui correspondent à ses objectifs, s'adaptant ainsi à l'évolution du secteur et du cadre législatif. Ce Bureau répond aux besoins dans le contexte actuel. Il doit néanmoins combler certaines lacunes importantes qui pourraient le rendre moins capable de réaliser ses objectifs à l'avenir.

30.2 Pour réussir, le BSIF doit, entre autres, pouvoir recruter et utiliser efficacement des personnes compétentes. Il s'est doté de systèmes de base fonctionnels en matière de gestion des ressources humaines et il mène des activités sur divers fronts. Cependant, il ne dispose pas encore de certains renseignements importants qui lui sont nécessaires pour déterminer dans quelle mesure les activités planifiées ou en cours favoriseront la réalisation de ses objectifs. Il doit donc envisager la gestion des ressources humaines de façon plus stratégique et effectuer une analyse plus rigoureuse des problèmes pour garantir que les activités actuelles et prévues contribuent à la réalisation de ses buts et objectifs.

30.3 Nous avons constaté que, dans l'ensemble, le BSIF est très bien perçu par le secteur de l'assurance et par les organismes de réglementation provinciaux et étrangers. Ce Bureau a mis au point certains éléments clés de son cadre d'évaluation et de gestion des risques — un code de saines pratiques administratives et financières et des guides d'intervention. Cependant, le travail n'est pas encore terminé. Nous avons relevé certaines lacunes d'application du cadre susmentionné qui pourraient empêcher le BSIF de réaliser ses objectifs à l'avenir. Par exemple, ce Bureau doit appliquer ses cotations des risques de façon plus rigoureuse; il doit faire porter ses inspections en matière d'assurance–vie sur les risques critiques; et il doit améliorer l'intégration des analystes, des inspecteurs et des actuaires. De plus, il y a lieu d'améliorer la communication et la coordination avec les entités assujetties à la réglementation et les autres organismes de réglementation.

30.4 Le domaine de la surveillance des régimes de retraite relevant du gouvernement fédéral est en voie de transition. Le BSIF a constaté la nécessité d'un nouveau cadre de réglementation englobant notamment un nouveau mandat axé sur la protection des participants des régimes, des pouvoirs accrus d'intervention par rapport à tout régime en difficulté et une procédure établie en matière d'évaluation des risques. Le BSIF prévoit publier un *Guide d'intervention* et un *Code de saines pratiques administratives et financières* à utiliser pour les régimes de retraite.

Revenu Canada

Le régime de gestion financière

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificatrice responsable : Basia Ruta

Chapitre 31 - Points saillants

31.1 En moyenne, chaque jour ouvrable, les 40 000 employés de Revenu Canada, répartis entre 800 bureaux, perçoivent environ 850 millions de dollars et déboursent à peu près 425 millions de dollars.

31.2 La taille gigantesque de Revenu Canada, son important rôle de soutien pour les autres programmes de l'État et sa grande visibilité pour les contribuables rendent indispensable de sa part une volonté ferme de pratiquer une gestion financière efficace. Dans les aspects de la gestion financière examinés au cours de notre vérification, nous avons trouvé certains points forts et n'avons trouvé aucun point négligé. Nous avons également relevé plusieurs points qui demandent des améliorations. Revenu Canada a traversé une période d'énormes transformations, tant du point de vue de son organisation que des dispositions législatives qui le régissent. Il est maintenant parvenu à un stade de maturité où il doit se soucier davantage de la gestion financière et attribuer à celle–ci une cote de priorité plus élevée.

31.3 Le Ministère s'est montré proactif dans l'établissement de plans directeurs et d'autres documents stratégiques conçus en fonction des objectifs et des priorités du gouvernement. Il a conclu des conventions de gestion afin d'aider à promouvoir une vision commune et d'accentuer la responsabilisation des gestionnaires.

31.4 Revenu Canada a généralement un rendement satisfaisant pour ce qui est de la rapidité avec laquelle il dépose les milliards de dollars qu'il reçoit des contribuables dans ses bureaux de douane et autres bureaux. Nos sondages montrent que la vaste majorité des versements reçus des contribuables sont déposés le jour ouvrable suivant. Néanmoins, le Ministère pourrait améliorer son rendement sur ce point et ajouter ainsi plusieurs millions de dollars en revenus potentiels d'intérêt pour l'État chaque année.

31.5 Les pratiques de Revenu Canada en matière de rapports mensuels sur les recettes doivent devenir plus rigoureuses. Les systèmes comptables de base, utilisés pour les 18 milliards de dollars que déposent chaque année les services des douanes, nécessitent une modernisation considérable.

31.6 D'autres pratiques et systèmes reconnus, qui se rapportent à des secteurs clés de la gestion financière, présentent des lacunes. Le Ministère emploie des systèmes d'information officieux, des mesures de substitution et d'autres mécanismes dans un effort visant à combler ces lacunes. Certains défauts ont un effet multiplicateur sur les risques financiers pour les deniers publics et ont des répercussions sur d'autres programmes fédéraux– provinciaux dont les prestations ou les crédits dépendent de renseignements contenus dans les systèmes de Revenu Canada. Le Ministère planifie ou applique actuellement des mesures en vue de corriger certains de ces défauts.

31.7 Nous nous préoccupons toujours beaucoup de la fiabilité des renseignements destinés à servir au contrôle et à l'analyse des statistiques, des tendances et du rendement des programmes. Puisque Revenu Canada, pour surveiller et appuyer ses programmes, compte de plus en plus sur l'utilisation des renseignements de diverses

façons, il devient très important d'assainir les données afin d'en soustraire les inexactitudes et de s'assurer qu'elles prennent une forme qui permet l'analyse.

31.8 La responsabilité en matière de gestion financière est décentralisée et partagée entre l'Administration centrale, les gestionnaires des programmes et les services régionaux, mais Revenu Canada ne revoit pas ni ne coordonne les systèmes et les pratiques dans l'ensemble de ses services. Le Ministère n'a pas non plus employé efficacement la vérification interne pour obtenir une assurance indépendante et globale du bon état de la gestion et du contrôle financiers dans tous ses services.

Revenu Canada et le ministère des Finances

Comprendre les variations des recettes fiscales : la taxe sur les produits et services

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateurs responsables : Scott Milne et Jim Ralston

Chapitre 32 - Points saillants

32.1 Le chapitre 31 du présent rapport souligne l'importance de suivre et d'analyser l'évolution des fluctuations dans les diverses catégories de recettes. Une bonne analyse peut permettre au gouvernement de mieux cerner les erreurs, de mieux se rendre compte des nouvelles tendances dans l'économie, de renforcer la crédibilité des renseignements financiers fournis au Parlement et d'améliorer l'exactitude de ses prévisions des recettes fiscales, des déficits et des besoins d'emprunts nets. Une bonne analyse des mouvements de recettes peut également aider Revenu Canada dans la mise en oeuvre de ses programmes et de mesures diverses en vue de déceler les techniques d'évitement fiscal utilisées par les inscrits ou de relever les changements dans l'observation de la loi par ces derniers.

32.2 Dans le présent chapitre, nous examinons ce qui pourrait constituer un processus approprié d'analyse des fluctuations dans les diverses catégories de recettes, la mesure minimale dans laquelle ce processus devrait être suivi, et les obstacles qui s'opposent aux efforts de Revenu Canada et du ministère des Finances pour comprendre les changements survenus dans les recettes fiscales. À cette fin, nous avons choisi, à titre d'exemple, la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la taxe sur les produits et services (TPS) qui s'est produite de 1994-1995 à 1995-1996 (de 16,8 milliards de dollars à 16,4 milliards de dollars), et nous avons examiné les efforts déployés par les ministères pour analyser cette baisse.

32.3 Revenu Canada et le ministère des Finances estiment que les efforts qu'ils ont faits pour trouver une explication à la baisse des recettes nettes de la TPS étaient adaptés aux circonstances, vu le montant de la baisse et la nature des renseignements disponibles. Cependant, aucune explication concluante de cette baisse n'a été avancée.

32.4 Nous pensons que le processus suivi par Revenu Canada et par le ministère des Finances était dans l'ensemble approprié. Cependant, nous estimons que le processus devrait être suivi plus complètement. Les ministères devraient à tout le moins faire des redressements pour corriger les erreurs de tenue de livres et les distorsions occasionnées par la comptabilité de caisse avant d'évaluer dans quelle mesure il faut procéder à des analyses plus poussées. Si d'autres analyses se révèlent nécessaires, les ministères pourraient prendre en compte des facteurs supplémentaires qui ont trait aux changements dans la situation économique et dans le comportement des inscrits pour obtenir une explication plus solide des fluctuations dans les recettes de la TPS.

32.5 Quoique les ministères aient tenté d'analyser la baisse de revenus de la TPS, des problèmes liés à la fiabilité de certaines données et à l'accès à celles–ci en temps opportun, ainsi que l'absence d'autres données, ont nui à leurs efforts. Les ministères pourraient améliorer leur capacité d'effectuer des analyses plus opportunes en veillant à la fiabilité et à l'actualité des données. Ils pourraient améliorer leur capacité d'analyse en recueillant des renseignements supplémentaires sur la totalité ou une partie des inscrits. Le gouvernement devra maintenir l'équilibre entre ses besoins de renseignements à des fins d'analyse et de vérification de conformité, et le fardeau

qu'il fait peser sur les inscrits chargés de fournir l'information ainsi que sur Revenu Canada qui doit la saisir et l'archiver.

32.6 Revenu Canada pourrait améliorer sa capacité d'analyse en s'assurant que les divers services du Ministère fassent un effort proactif, opportun et coordonné en vue d'analyser les recettes de la TPS.

L’Enquêteur correctionnel Canada

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Robert W. Chen

Chapitre 33 - Points saillants

33.1 Le Bureau de l’Enquêteur correctionnel a été créé en 1973, en vertu de la *Loi sur les enquêtes* et institutionnalisé en 1992, en vertu de la *Loi sur le système correctionnel et sur la mise en liberté sous condition* afin de « mener des enquêtes sur les problèmes des délinquants ». Bien qu’il soit un organisme de taille modeste, le Bureau joue un rôle très important en veillant à ce que les détenus qui purgent une peine d’emprisonnement dans les prisons fédérales soient traités de manière équitable. Ses constatations et recommandations peuvent, par ailleurs, contribuer à l’amélioration des systèmes et pratiques du Service correctionnel Canada.

33.2 Au fil des ans, le Bureau a accumulé un ensemble de pratiques de gestion. Nous avons constaté qu’en dépit du fait que ces pratiques aident souvent à résoudre les plaintes individuelles, elles ne mènent pas à un traitement efficient et homogène des cas; en outre, elles ont contribué à l’émergence d’une relation antagoniste entre le Bureau et le Service correctionnel Canada.

33.3 Le Bureau se doit d’améliorer ses stratégies opérationnelles et ses pratiques de gestion pour refléter les changements qui sont survenus dans l’environnement correctionnel et dans la législation, depuis 1973. Il doit classer ses activités par ordre de priorités, en tenant compte de l’information dont il dispose, de façon à gérer efficacement son volume de travail. Il est nécessaire qu’il établisse des politiques et des procédés afin d’aider son personnel à enquêter sur des plaintes individuelles. Il doit également améliorer la qualité de ses systèmes d’information de gestion et fournir, dans ses rapports annuels, de meilleures données sur son rendement.

33.4 Étant donné le rôle important que joue le Bureau, des améliorations à sa gestion s’imposent pour qu’il soit mieux en mesure de s’acquitter de son mandat au sein du système de justice pénale du Canada.

Commission des plaintes du public contre la GRC

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Robert W. Chen

Chapitre 34 - Points saillants

34.1 La Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est responsable de la révision des plaintes du public touchant la conduite de membres de la GRC. Même si elle dispose d'un petit budget (3,5 millions de dollars), la Commission peut, grâce à ses révisions, améliorer la transparence du processus des plaintes et aider la GRC à améliorer ses pratiques policières.

34.2 Même si la Commission a formulé la nécessité d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de communication, il lui reste à parachever son plan en vue d'informer les Canadiens de leur droit de demander une révision s'ils ne sont pas satisfaits de la façon dont la GRC a réglé leurs plaintes.

34.3 La Commission met du temps à réviser les plaintes et à tenir des audiences publiques. Elle doit améliorer sa façon de travailler en rationalisant le processus de révision et en offrant une formation appropriée aux membres de la Commission qui sont responsables de la tenue des audiences publiques.

34.4 La Commission doit aussi améliorer ses mesures du rendement. Même si les statistiques que la Commission fournit dans son rapport annuel sont utiles, elles sont souvent incomplètes ou contradictoires. La Commission doit redoubler ses efforts pour tracer un tableau plus complet de son rendement, qui prouve tant sa contribution au processus des plaintes du public que l'efficacité de ce processus.

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Chapitre 35 - Points saillants

35.1 Le présent chapitre fait état, dans chacun des suivis inclus, des progrès réalisés à l'égard des recommandations que nous avions formulées dans des rapports antérieurs. Toutefois, dans la plupart des cas, il faut que d'autres mesures soient prises pour que des suites satisfaisantes aient été données à nos recommandations. Ainsi, Ressources naturelles Canada est dans la bonne voie, ayant pris des mesures tel l'établissement d'une politique–cadre régissant l'évacuation ou le stockage des déchets radioactifs. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour trouver des solutions à long terme visant les déchets nucléaires, les déchets faiblement radioactifs ainsi que les résidus de mines et d'usines d'uranium produits au Canada.

35.2 Voici les secteurs importants qui continuent de nous préoccuper :

- Cinq ans après la communication de nos préoccupations, il reste beaucoup à faire pour que le Canada soit prêt à faire face aux situations d'urgence liées aux déversements importants d'hydrocarbures et de produits chimiques.

- Le Parlement a toujours besoin d'information adéquate sur les risques et les coûts d'assainissement liés aux lieux contaminés fédéraux. Même si des progrès ont été réalisés, les passifs environnementaux sont probablement très substantiels et pourraient influer de façon importante sur la situation financière déclarée du gouvernement.

- Les questions que signalent le présent chapitre ainsi que le chapitre 36, Autres observations de vérification**,** concernant les immobilisations des réserves financées par Affaires indiennes et du Nord Canada soulèvent toujours des préoccupations quant à la rentabilité des moyens qu'utilise du Ministère pour aborder les besoins de ces collectivités. Ces préoccupations portent sur des lacunes relevées dans la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des projets ainsi que dans des questions connexes.

35.3 Dans certains cas, la réduction des effectifs s'est traduite par de nombreux changements dans les programmes exécutés par les ministères et organismes fédéraux. Nous avons remarqué que ces changements avaient, dans plusieurs cas, retardé les mesures visant à donner suite à nos recommandations.

35.4 Dans deux cas dont le présent chapitre fait mention, les ministères concernés ont effectué des études ou des examens pour répondre à nos recommandations, mais ils n'ont pas encore mis en oeuvre les mesures correctives.

35.5 Nous encourageons les ministères et organismes à continuer à répondre à nos préoccupations en prenant d'autres mesures correctives.

Autres observations de vérification

Chapitre 36 - Points saillants

36.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

36.2 Le chapitre consacré aux «?Autres observations de vérification?» joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères particuliers, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Dans ce chapitre, nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des Comptes du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

36.3 Le chapitre renferme habituellement des observations qui se rapportent aux dépenses ou aux recettes des ministères. En général, les questions traitées portent sur la non–conformité aux autorisations ainsi que sur les dépenses de deniers sans souci de l'économie.

36.4 Cette année, nos observations portent sur les sujets suivants :

- l'information communiquée au Parlement sur le recours à des « mesures spéciales » ne répond ni aux exigences législatives, ni aux besoins du Parlement;
- une initiative pour la fourniture de pièces de rechange n'a pas réussi à optimiser des avantages économiques possibles;
- l'escalade des coûts d'un projet d'approvisionnement en eau n'a pas été justifiée de façon satisfaisante;
- préoccupations soulevées en rapport avec l'obligation de rendre compte d'un paiement de 801 millions de dollars;
- l'absence de conformité à une entente de financement donne lieu à des dépenses discutables;
- la conception et la construction d'une installation illustrent une méthode qui vise à « construire à la limite du budget » et qui ne favorise pas les économies;
- on a dérogé aux normes et pratiques ministérielles lors de l'octroi de l'agrément d'exploitation d'une boutique hors–taxes.

36.5 Même si les observations de vérification particulières signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Sous–vérificateur général : Michael J. McLaughlin
Vérificatrice responsable : Gisèle Grandbois

Chapitre 37 - Points saillants

37.1 Voici la première stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général (BVG). Elle vise à informer les parlementaires des façons dont le Bureau compte intégrer à ses activités de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable et évaluer ses résultats à cet égard.

37.2 Le Bureau s'intéresse depuis longtemps à l'environnement et au développement durable. Au cours de la dernière décennie, il a joué un rôle de chef de file en réalisant des vérifications dans le domaine de l'environnement. La *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée en décembre 1995 pour permettre l'intégration officielle à son mandat des questions d'environnement et de développement durable. Le premier commissaire à l'environnement et au développement durable a été nommé par le vérificateur général en 1996.

37.3 Notre stratégie de développement durable englobe les trois principales dimensions liées à nos activités, soit nos opérations de vérification, nos activités quotidiennes et nos ressources humaines. Les buts de développement durable associés à notre travail de vérification sont de promouvoir le développement durable en :

- fournissant des conseils et de l'information aux parlementaires et aux membres des assemblées législatives territoriales, afin de les aider à considérer les incidences de leurs travaux législatifs et de surveillance sur l'environnement et le développement durable;

- appuyant les organisations fédérales et territoriales dans leurs efforts d'intégration des questions d'environnement et de développement durable à leur processus de prise de décisions concernant leurs politiques, programmes et opérations;

- offrant aux Canadiens un moyen d'attirer l'attention du gouvernement du Canada sur leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable.

37.4 Nous avons également comme but de réduire au minimum les effets négatifs de nos activités quotidiennes sur l'environnement. Finalement, nous voulons soutenir les activités qui montrent que nous considérons les employés comme notre atout le plus important dans la poursuite de nos buts de développement durable.

37.5 Notre stratégie est proactive et axée sur les résultats : pour chacun de nos objectifs en matière de développement durable, nous avons déterminé les actions précises à entreprendre et élaboré les indicateurs de rendement qui nous aideront à évaluer la mesure dans laquelle nous avons atteint nos buts et objectifs.

37.6 Les enjeux en matière d'environnement et de développement durable les plus pressants auxquels le gouvernement fait face aujourd'hui ressortissent aux mandats de plusieurs ministères et aux champs de compétences de plusieurs administrations. La vérification de ces enjeux représente pour les équipes de vérification un défi au chapitre de l'intégration et de la coordination, et nous fournit l'occasion d'élargir notre perspective.

37.7 Les stratégies de développement durable sont un nouvel outil important pour les organisations fédérales. En plus de surveiller les progrès de ces organisations, nous les aiderons à renforcer leur capacité d'élaborer de meilleures stratégies et de les mettre en oeuvre. De même, le processus de pétition créera un lien plus direct avec les citoyens canadiens qui désirent exprimer leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable.

37.8 Globalement, nous pensons que nous pouvons faire une différence en contribuant à l'amélioration de la qualité de l'environnement et des perspectives de développement durable au Canada.

Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes — Avril et octobre 1997

Avant–propos

Je suis heureux de vous présenter le volume d'avril et d'octobre de mon rapport de 1997. À cet avant-propos sont joints les Points saillants des 21 chapitres, qui sont publiés séparément. Le dépôt des chapitres 1 à 10 était prévu pour avril, mais il a été reporté en raison de la clôture de la 35e législature comme suite au déclenchement des élections fédérales. Ce volume du Rapport contient les chapitres suivants :

1. Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente

2. La gestion financière — L'élaboration d'un modèle de la capacité

3. La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux

4. Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux

5. La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses

6. Le rendement des marchés

7. Les cartes d'achat

8. Ministère des Finances — Le Programme de péréquation

9. Affaires étrangères et Commerce international Canada — La gestion et le contrôle financiers

10. Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique

11. Vers une gestion axée sur les résultats

12. Les technologies de l'information - La préparation à l'an 2000

13. Santé Canada - La santé des Premières nations

14. Pêches et Océans Canada - Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique

15. Pêches et Océans Canada - Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique

16. Développement des ressources humaines Canada - La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

17. Développement des ressources humaines Canada - Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats

18. Revenu Canada et le ministère des Finances - L'amélioration de l'administration du régime fiscal et des politiques commerciales : suivi de vérifications antérieures

19. Transports Canada - La commercialisation du système de navigation aérienne

20. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada - La privatisation du Groupe Communication Canada

21. Les services de déménagement d'articles de ménage au sein de l'administration fédérale

Le changement continu est devenu une caractéristique permanente du gouvernement fédéral, qui tente constamment de trouver des moyens plus efficients, plus économiques et plus efficaces pour exécuter ses programmes et fournir des services aux Canadiens. Les effets de la réduction des effectifs et des compressions budgétaires effectuées récemment se font encore sentir même au moment où les fonctionnaires restructurent et remanient leurs pratiques administratives en vue de pouvoir s'adapter aux nouvelles réalités.

Ce remaniement consiste en partie à modifier l'infrastructure de base de la reddition de comptes au gouvernement fédéral. Plusieurs chapitres du Rapport sont représentatifs des travaux continus du Bureau visant à s'assurer que le gouvernement « tient compte des aspects essentiels » en apportant ces changements. Les études de ce rapport serviront de fondement à plusieurs travaux de vérification que nous prévoyons effectuer au cours des prochains mois.

Le recours à d'autres mécanismes de prestation de services semblables à ceux du secteur privé s'accroît et, en même temps, bon nombre des règles et des procédures rigides du passé sont remises en question. Il est donc encore plus essentiel que jamais que les décideurs aient la bonne information au bon moment. Le Rapport souligne la nécessité d'améliorer la qualité de l'information sur la gestion financière et de moderniser les systèmes qui la produisent. Il faut encourager les gestionnaires, à tous les niveaux, à se préoccuper des coûts et à assumer leur responsabilité d'intendance à l'égard des ressources.

Plus précisément, le Rapport porte sur des initiatives prises récemment par le gouvernement pour céder au secteur privé la prestation de certains services. Il met en lumière les leçons apprises qui, si l'on en tient compte, devraient permettre de mieux protéger les intérêts des contribuables lors des futures cessions.

Le Rapport fait aussi ressortir que les cadres supérieurs doivent connaître et énoncer plus clairement les objectifs de leurs programmes et de leurs activités et qu'ils doivent mesurer les résultats de ces efforts et en rendre compte plus concrètement. S'ils connaissent les ressources qui produisent les effets souhaités — et celles qui ne les produisent pas — les décideurs seront en mesure de poursuivre les activités qui donnent des résultats satisfaisants ou de faire les ajustements nécessaires afin que les contribuables canadiens obtiennent la meilleure valeur possible pour leur argent.

Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Auteurs responsables : Alick Andrews et Otto Brodtrick

Chapitre 1 - Points saillants

1.1 L'efficacité de la fonction publique et l'efficience avec laquelle elle s'acquitte de ses fonctions sont cruciales pour la qualité de la régie et pour la santé économique, sociale et politique du pays.

1.2 Environ 500 000 hommes et femmes occupent une forme ou une autre d'emploi au sein du secteur public fédéral; environ 207 000 d'entre eux formaient la fonction publique traditionnelle en mars 1996. La fonction publique fédérale est une institution aux prises avec la pression du changement et de l'adaptation : la pression exercée par les Canadiens, par le contexte politico–économique et par les défenseurs de la réforme administrative. Les participants à notre étude étaient tous convaincus de l'importance de mettre à profit les points forts du passé pour que le Canada aborde le XXI^{e} siècle, doté d'une fonction publique moderne et de classe mondiale.

1.3 Il faut accorder une attention particulière au renouvellement et au rajeunissement de la main–d'oeuvre dans la fonction publique; à la résolution des problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines; à l'amorce d'un dialogue plus constructif sur le rendement et le partenariat; ainsi qu'à un leadership soutenu et à la détermination constante de progresser.

1.4 Le défi de la fonction publique consiste à cerner et à combler les lacunes résultant des départs récents, de même qu'à se donner toute la capacité qu'il lui faut en ressources humaines pour répondre aux nouveaux impératifs et pour assurer sa vitalité future. Il faut trouver une solution aux problèmes associés à trois des plus importants systèmes de personnel. Divers moyens ont été pris pour les moderniser, mais il faut faire davantage.

1.5 Il faut trouver de meilleurs moyens de combler les lacunes en matière de rendement administratif. Pour que la fonction publique soit efficace, il lui faut compter sur un Parlement et sur des médias qui peuvent discuter honnêtement des erreurs dans le contexte du rendement global.

1.6 Il faudra continuer de persévérer dans les efforts visant à relever ces défis. Il faudra amorcer d'autres échanges et débats sur l'importance et l'envergure futures de la fonction publique et sur les moyens organisationnels à prendre.

La gestion financière — L'élaboration d'un modèle de la capacité

Vérificateur général adjoint : Douglas G. Timmins
Vérificateur responsable : Hugh A. McRoberts

Chapitre 2 - Points saillants

2.1 Le contexte dans lequel l'administration fédérale fonctionne aujourd'hui évolue rapidement. Les ressources limitées, la réduction des effectifs et la déstratification font qu'il est encore plus difficile pour l'administration fédérale de fournir des services aux contribuables canadiens. Dans ce contexte, la nécessité d'une gestion financière efficace s'impose plus que jamais. La gestion financière joue un rôle essentiel en contribuant à l'atteinte des objectifs que s'est fixés l'administration fédérale, c'est–à–dire la réduction des coûts et l'amélioration de sa situation financière.

2.2 Malgré plusieurs commissions royales, vérifications, études et initiatives du Secrétariat du Conseil du Trésor au fil des ans, la gestion financière des organismes fédéraux demeure, à notre avis, prioritaire et exige une vigilance continue. Dans chaque rapport du vérificateur général, nous continuons d'observer et de signaler au Parlement des problèmes importants, dans un large éventail d'activités publiques, qui découlent d'une gestion financière déficiente.

2.3 Ces problèmes représentent, à notre avis, une source de préoccupation continue et soulèvent d'importantes questions au sujet de l'état de la gestion financière dans l'administration fédérale. Et parmi celles–ci, la question de savoir si nos observations représentent le type de lacunes propres à toute grande organisation ou si elles sont symptomatiques de problèmes plus systémiques de la gestion n'est pas la moindre. De plus, certains ministres continuent de manifester à notre bureau leur inquiétude et leur frustration au sujet du manque d'information financière appropriée pour étayer la prise de décisions stratégiques.

2.4 Le Bureau du vérificateur général s'est fixé, depuis longtemps, comme priorité stratégique d'encourager l'amélioration de la gestion financière dans l'administration fédérale et de la compréhension du rôle que la gestion financière peut et doit jouer. C'est pour cette raison que nous avons entrepris cette étude de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. L'étude a pour objectif d'établir, à partir des travaux existants, un cadre moderne qui décrira les éléments essentiels d'une gestion financière efficace et qui servira de fondement pour évaluer l'état de la gestion financière dans les ministères et les organismes.

2.5 Ce chapitre est la première étape d'une étude visant à répondre aux besoins d'un cadre de gestion financière revitalisé. Il vise à servir de base aux discussions entre les organismes centraux, les ministères et notre bureau. Une fois terminée, l'étude servira de cadre convenu pour évaluer les capacités de la gestion financière et améliorer l'efficacité de la gestion financière dans l'administration fédérale.

2.6 L'initiative prise récemment par le Président du Conseil du Trésor d'établir un Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale est très encourageante. Le Bureau appuie les travaux du Groupe et tiendra compte des résultats de ses travaux dans son étude.

La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificateur responsable : John Hodgins

Chapitre 3 - Points saillants

3.1 La fonction comptable fournit de l'information essentielle à la gestion du gouvernement et à la communication des résultats financiers au Parlement, aux Canadiens et aux autres parties intéressées.

3.2 Bien que les systèmes comptables soient désuets sur le plan technique, ils continuent de produire, pour le gouvernement, des états financiers annuels qui sont crédibles, compréhensibles et utiles. En fait, au cours de la dernière décennie, la fonction a connu des améliorations et des gains d'efficience importants qui, entre autres, ont placé le Canada à l'avant–garde sur la scène internationale pour ce type de rapport.

3.3 Cependant, la fonction comptable doit être dotée d'une meilleure capacité d'analyser et d'interpréter l'information financière l'année durant afin de prévoir les résultats financiers de l'exercice et les chiffres budgétaires de l'exercice suivant.

3.4 Pour répondre à ces besoins, le gouvernement modifie en profondeur sa fonction comptable en mettant en oeuvre une stratégie d'information financière. Cette Stratégie devrait aider à moderniser et à renforcer la fonction comptable. Nous sommes d'accord avec les changements entrepris dans le contexte de la Stratégie, mais nous pensons qu'il faut faire davantage.

3.5 Plus particulièrement, nous pensons que le gouvernement devrait préparer et publier ses rapports financiers en temps plus opportun et envisager d'autres stratégies pour améliorer l'utilité et la crédibilité de ses rapports mensuels ou trimestriels.

3.6 Étant donné les changements importants en cours et prévus, nous continuons de croire que le gouvernement fédéral devrait fusionner tous les aspects de sa fonction de comptabilité centrale et prendre des mesures immédiates pour évaluer la capacité des services comptables des ministères et des organismes de mettre en oeuvre les nouveaux systèmes et d'appliquer la comptabilité d'exercice.

3.7 Le gouvernement a établi le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur au sein du gouvernement du Canada. Le Groupe pourrait tenir compte de nos constatations et de nos recommandations dans ses travaux.

Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux

Le commissaire à l'environnement et au développement durable : Brian Emmett
Vérificateurs responsables : Dan Rubenstein et Wayne Cluskey

Chapitre 4 - Points saillants

4.1 L'objectif premier de cette vérification est de déterminer si Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères fédéraux et les provinces, a établi un régime complet et efficace pour contrôler les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, conformément aux engagements internationaux du Canada.

4.2 Environnement Canada a bien amorcé l'établissement d'un régime efficace et complet de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, mais des lacunes importantes persistent. Par exemple, Environnement Canada n'a pas encore établi la capacité nécessaire à la prévention proactive des expéditions illégales de déchets dangereux. À la frontière, peu de mesures sont prises pour déceler le trafic illicite de déchets dangereux.

4.3 Le Canada a l'obligation, en vertu d'accords internationaux qu'il a signés, de contrôler les exportations et les importations de déchets dangereux. La Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada possède bien une infrastructure permettant le contrôle des importations de façon continue, mais son organisation opérationnelle ne permet pas un contrôle matériel de chacune des expéditions exportées.

4.4 Il existe de réelles incitations monétaires au trafic illicite, par exemple : le coût de traitement de la charge d'un camion de déchets licites va de 300 $ à 1 200 $ la tonne métrique.

4.5 Le taux de détection du trafic illicite des déchets dangereux à la frontière est faible : il se fait peu d'inspections et d'essais efficaces sur les échantillons des importations et des exportations qui risquent d'être illégales. Qui plus est, le taux de détection des expéditions illicites de déchets dangereux est encore plus faible dans les ports maritimes et les cours de triage ferroviaires.

4.6 Dans un domaine comme le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, la chaîne n'est jamais plus forte que son chaînon le plus faible. À notre avis, vu les lacunes importantes dans les domaines de la prévention, de la détection et de l'exécution ainsi que le nombre limité d'installations permettant le contrôle matériel des exportations de déchets dangereux, le Canada n'est pas en mesure de savoir jusqu'où il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite à la frontière.

La communication de l’information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : John Mayne

Chapitre 5 - Points saillants

5.1 La communication de données sur la mesure dans laquelle les programmes fonctionnent bien est essentielle à la prise de décisions éclairées sur la façon de dépenser l’argent des contribuables et d’améliorer les programmes, et elle permet de démontrer au Parlement et aux Canadiens ce qu’ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu’ils paient. Il est fréquent que ni le public, ni les députés, ni les gestionnaires n’aient ce genre de données. Trop souvent, l’information décrit les services fournis plutôt que leurs résultats.

5.2 Le gouvernement fédéral est en train de réorganiser son Système de gestion des dépenses, le mécanisme dont il se sert pour planifier ses dépenses futures, les budgétiser et les faire approuver par le Parlement. Les modifications sont de nature à inciter les ministères à élaborer une information de meilleure qualité pour aider les gestionnaires à offrir des programmes plus efficaces aux Canadiens et à informer le Parlement en temps plus opportun des résultats des activités qu’ils mènent. Certaines provinces canadiennes et quelques gouvernements étrangers ont déjà réalisé de grands progrès pour ce qui est de fournir à leurs assemblées législatives et à leurs citoyens une information de meilleure qualité sur le rendement des programmes gouvernementaux.

5.3 Des progrès ont été accomplis par plusieurs ministères et, à plusieurs reprises, nous avons constaté que l’information sur le rendement communiquée au Parlement répondait à bon nombre des aspects clés des rapports sur le rendement. Plus précisément, nous avons noté une amélioration en ce qui touche l’accent mis sur les résultats dans l’information. Mais, pour atteindre le plein potentiel, les ministères doivent décrire plus clairement et plus précisément le rendement attendu — c’est–à–dire selon des critères plus mesurables. L’information sur le rendement doit plus porter sur les avantages qu’en retirent les Canadiens. Cela prendra du temps.

5.4 Pour réaliser des progrès plus marqués, il faudra un leadership vigoureux de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la haute direction des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a apporté des innovations positives en un court laps de temps, mais il doit rendre plus uniforme l’aide qu’il apporte aux ministères, et consigner et faire connaître les bonnes pratiques pour mesurer le rendement et en rendre compte.

5.5 Le rôle des comités permanents du Parlement est essentiel pour que les progrès se poursuivent. En effet, si les comités demandent de l’information sur les résultats des activités gouvernementales et utilisent manifestement cette information dans leurs délibérations, les ministères seront fortement incités à recueillir et à fournir l’information.

Le rendement des marchés

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Michael Weir

Chapitre 6 - Points saillants

6.1 En 1995-1996, le gouvernement a versé, à des fournisseurs de l'extérieur, environ 14,3 milliards de dollars (pour des biens, des services et des travaux de construction) pour six millions d'opérations d'achat distinctes touchant des milliers de gestionnaires de centres de responsabilité et de fournisseurs, par l'entremise de 93 ministères et organismes et de 2 000 spécialistes des achats.

6.2 Les partenaires du Canada dans le cadre d'accords commerciaux, les entreprises, les fonctionnaires nommés, les représentants élus et les citoyens de ce pays ont tous leur définition du terme « bon rendement des marchés ». Le processus d'attribution des marchés devient de plus en plus complexe.

6.3 Sur la foi de notre examen, il semble que, bien qu'il y ait de nombreux éléments valables sur lesquels on peut miser, il y a aussi beaucoup d'améliorations à apporter au rendement des marchés de l'État. Les conclusions que nous avons tirées sont suffisamment sérieuses et les problèmes sont suffisamment répandus et chroniques pour justifier qu'on porte, aux échelons supérieurs, plus d'attention à l'attribution des marchés qu'on ne l'a fait au cours des dernières années.

6.4 Certains aspects du rendement se sont détériorés à la longue et d'autres restent inférieurs aux attentes depuis des décennies. Le Conseil du Trésor n'a pas établi de normes de base, malgré la multiplicité des objectifs contradictoires.

6.5 Les contraintes qui empêchent d'améliorer l'attribution des marchés (et l'établissement de rapports plus honnêtes sur le rendement des marchés) sont complexes, existent depuis longtemps et sont solidement enracinées. En raison de la nature de ces contraintes, des différences entre les ministères et de l'évolution du contexte des marchés de l'État, les possibilités d'amélioration ne sont pas uniformes parmi les ministères (et même au sein de ces ministères) ou parmi les différentes catégories de biens et de services.

6.6 Le Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont mis en place les éléments essentiels d'un cadre visant à permettre aux ministères d'exercer une plus grande autonomie dans l'attribution des marchés. Toutefois, dans l'ensemble, il reste beaucoup à faire pour s'assurer que l'on comprenne, adopte et réalise ces objectifs dans les faits.

6.7 Pour continuer d'exercer, dans l'ensemble, un contrôle efficace sur les activités d'attribution des marchés, qui sont de plus en plus déléguées, la délégation doit s'appuyer sur une orientation fonctionnelle plus efficace et sur une plus grande visibilité des résultats et des décisions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- étudier de meilleures façons de gérer les tensions permanentes entre les responsabilités, les attentes et les pouvoirs des individus et des organisations;

- soumettre périodiquement au Parlement une meilleure évaluation stratégique d'ensemble du rendement des marchés et des priorités à ce titre, évaluation faisant état des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs convenus.

6.8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada peut apporter son concours en offrant aux autres ministères des conseils et des compétences à caractère fonctionnel. Ce ministère doit aussi veiller à ce que l'information sur les marchés, adressée au Secrétariat du Conseil du Trésor et aux autres intervenants, soit ponctuelle, crédible et exempte d'erreurs importantes.

Les cartes d’achat

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Trevor R. Shaw

Chapitre 7 - Points saillants

7.1 Les cartes d’achat constituent un instrument d’achat récent dans l’administration fédérale. L’utilisation des cartes s’est répandue rapidement depuis 1991 et cette croissance se maintient. En 1996, les cartes, au nombre d’environ 20 000, ont servi à acheter des biens et des services pour une valeur de 172 millions de dollars.

7.2 L’utilisation des cartes ne permet pas d’exercer les contrôles financiers traditionnels, par exemple la séparation des tâches. Le contrôle est essentiel, mais pour pouvoir l’exercer, les organisations doivent surveiller et analyser l’utilisation des cartes, comptabiliser et rapprocher les débits, effectuer des vérifications périodiques et des vérifications des opérations sur carte. Nous avons constaté qu’il y a place à l’amélioration à ces égards. En particulier, il est nécessaire d’avoir une meilleure information et d’avoir davantage recours aux outils électroniques pour moderniser le contrôle des cartes.

7.3 Les mesures dont nous disposons n’indiquent pas de pertes importantes pour le moment, mais la gravité et le nombre de problèmes pourraient s’accroître si les organisations ne renforcent pas le contrôle et n’échangent pas leurs meilleures pratiques. Il est temps que le gouvernement évalue le programme des cartes afin de déterminer les nouveaux risques et les processus de contrôle de gestion qui devraient être appliqués.

Ministère des Finances — Le Programme de péréquation

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificateur responsable : Jeff Greenberg

Chapitre 8 - Points saillants

> Un élément essentiel qui caractérise la citoyenneté dans ce pays est qu'elle doit donner un accès relativement égal aux services gouvernementaux de base, quel que soit le lieu de résidence du citoyen.
>
> *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985*

8.1 Ce principe fondamental est toujours l'élément moteur du programme de péréquation du gouvernement fédéral, vieux de 40 ans, en vertu duquel, en 1996-1997, des paiements inconditionnels de 8,5 milliards de dollars ont été transférés aux provinces relativement pauvres. La péréquation est un programme axé sur les besoins, qui exige une attention soutenue et une mise au point continue pour rester conforme à son objectif.

8.2 L'objectif du Programme de péréquation étant d'égaliser la capacité des provinces à percevoir des recettes, la clé de son succès réside dans la façon dont le Régime fiscal représentatif, le fondement même du programme, reflète les divers régimes fiscaux provinciaux. Aussi, le Programme doit–il suivre l'évolution constante de ces régimes et s'y adapter. En vertu de la loi, le Programme doit être renouvelé au moins tous les cinq ans, ce qui donne au gouvernement fédéral l'occasion immanente d'actualiser le Programme, de concert avec les provinces. Nous avons constaté qu'un tel système fonctionne, mais qu'il pourrait être plus efficace si le comité fédéral–provincial sur la péréquation commençait son examen des questions en suspens plus tôt, à chaque nouvelle période de péréquation.

8.3 Nous sommes d'avis qu'il doit exister une solide base sur laquelle on puisse s'appuyer pour savoir pourquoi le Programme devrait être modifié et comment il devrait l'être. À ce propos, nous préconisons l'établissement de principes directeurs qui régiraient la structure du Régime fiscal représentatif ainsi que les dispositions plafond et seuil qui limitent les fluctuations des paiements.

8.4 Étant donné que c'est au Parlement de prendre les décisions finales concernant le Programme de péréquation, nous pensons que le ministère des Finances devrait s'efforcer davantage d'informer le Parlement, et le public en général, du fonctionnement de ce programme très complexe. Nous pensons également qu'il devrait faire une utilisation plus efficace du Parlement, en sollicitant l'avis d'un nombre plus grand d'intéressés plutôt que de s'appuyer quasi exclusivement sur l'avis d'un comité de fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

8.5 Nous jugeons raisonnable le procédé administratif sur lequel sont fondés le calcul des droits et le versement des paiements. Toutefois, nous avons remarqué que les soldes impayés que les provinces doivent au gouvernement fédéral ne portent actuellement aucun intérêt, ce qui a procuré aux provinces, en 1995-1996, un avantage supplémentaire d'environ 38 millions de dollars. Nous pensons que le gouvernement devrait revoir sa politique concernant l'intérêt sur les soldes impayés qui lui sont dus, ou dont il doit lui–même s'acquitter.

8.6 Les fonctionnaires nous ont fréquemment rappelé que le Programme de péréquation occupe une place importante dans la fédération canadienne. Néanmoins, un tel programme ne peut être meilleur que les procédés en

place qui lui permettent de s'adapter aux forces mouvantes des régimes fiscaux provinciaux. Nous sommes d'avis que le Programme dans sa forme actuelle et les mécanismes de changement qui s'y rattachent fonctionnent raisonnablement bien, mais qu'ils pourraient être améliorés. C'est donc un défi à relever et une occasion à saisir par le gouvernement et le Parlement qu'il dessert.

Affaires étrangères et Commerce international Canada — La gestion et le contrôle financiers

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : John Hitchinson

Chapitre 9 - Points saillants

9.1 Depuis notre vérification de 1994, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a continué d'améliorer son contrôle des finances dans les domaines où des problèmes avaient déjà été signalés, notamment la collecte du loyer auprès des employés et le contrôle des avances versées aux employés. La formation financière a aussi été améliorée. Les systèmes financiers de base sont maintenant plus performants, mais il reste encore beaucoup à faire à ce chapitre. Il faut aussi continuer à favoriser, dans l'ensemble du Ministère, la sensibilisation aux coûts et l'intendance.

9.2 L'ajout de la somme de 25 $ au coût de chaque passeport délivré, aux fins du recouvrement des coûts consulaires, était fondé au début sur des données financières erronées. Après notre vérification, le Ministère a recalculé les coûts. Bien que ces nouveaux calculs aient révélé un certain nombre d'augmentations et de diminutions des coûts, il semble qu'il ne soit pas nécessaire de modifier les frais pour services consulaires.

9.3 La Direction générale des biens a adopté une nouvelle approche de la gestion des biens au Ministère. Cependant, le contrôle des dépenses liées à l'entretien des propriétés est encore faible dans certains domaines. D'importantes sommes ont été dépensées pour la rénovation et la réparation des résidences officielles au moment du changement de chefs de mission, sans que les besoins aient été clairement établis par les missions et la Direction générale. Celle–ci n'a pas élaboré un plan financier global aux fins d'examen par la haute direction, qui présente les dépenses et recettes annuelles probables et comporte d'autres stratégies de financement qui lui permettraient de faire face aux incertitudes inhérentes aux projets d'immobilisations à l'étranger. Les systèmes d'information ne soutiennent pas encore la fonction de gestion des biens comme ils le devraient.

9.4 Avec l'installation du SIGNET (Réseau mondial intégré de communications), le Ministère a réussi à se doter d'un réseau mondial de communications de bureau à bureau; toutefois, cela s'est avéré plus compliqué que prévu. On a créé un poste d'agent d'information en chef (AIC), dont le mandat est de consolider les plans et les budgets relatifs à toutes les dépenses du Ministère dans le domaine des technologies de l'information, ainsi que de recommander des priorités. Le système d'information financière n'a pas été utilisé de façon uniforme pour la budgétisation des dépenses de TI à l'échelle du Ministère.

9.5 Les directives sur le service extérieur (DSE) n'ont pas changé depuis notre dernière vérification. Il se peut toutefois qu'elles soient simplifiées, car on a récemment entrepris de les revoir sous les angles de la fiscalité, de la complexité et de la pertinence. La capacité du Ministère à analyser les coûts des DSE et à fournir de l'information à cet égard s'est améliorée; cependant, la formule de la gestion partagée des DSE n'est pas aussi efficace qu'elle le devrait. La gestion des voyages aux termes des DSE s'est améliorée ces deux dernières années.

Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificatrice responsable : Ellen Shillabeer

Chapitre 10 - Points saillants

10.1 Depuis un grand nombre d'années, Ressources naturelles Canada (RNCan) s'emploie à promouvoir l'efficacité énergétique. Jusqu'au milieu des années 80, le Ministère mettait l'accent sur les programmes de subventions, mais il a depuis radicalement changé sa façon de promouvoir l'efficacité énergétique. Il voit maintenant son rôle comme celui d'un chef de file et il établit des partenariats visant à réduire la consommation d'énergie et à augmenter l'efficacité énergétique. Aujourd'hui, il met plutôt l'accent sur les effets environnementaux de l'utilisation de l'énergie.

10.2 Les 16 initiatives actuelles d'efficacité énergétique de RNCan qui ne sont pas axées sur la recherche et le développement constituent un élément clé de la stratégie que s'est donnée le Canada pour parvenir, comme il s'y est engagé, à stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Nous avons constaté que l'information sur le rendement dont le Ministère dispose actuellement, qu'il s'agisse des attentes ou des réalisations, n'est pas suffisante pour nous permettre de juger du succès global de ses initiatives d'efficacité énergétique, plus précisément de leur apport à l'objectif de stabilisation.

10.3 Le Ministère a consacré, au cours de l'exercice financier 1995-1996, un total d'environ 16,5 millions de dollars aux 16 initiatives. Il existe un grand éventail d'instruments stratégiques pouvant servir à encourager l'efficacité énergétique, mais le Ministère a recours à un nombre limité d'entre eux, à savoir l'utilisation sélective de règlements, l'information et les mesures volontaires.

10.4 Les objectifs fixés pour bon nombre des initiatives d'efficacité énergétique ne fournissent pas d'information claire et concrète sur les réalisations escomptées, qui puisse servir de référence au Ministère pour évaluer les progrès accomplis et faire rapport au Parlement. Le Ministère doit faire davantage pour mesurer et évaluer le rendement global de ses initiatives et établir des liens appropriés avec l'objectif de stabilisation. Le Ministère prend actuellement des mesures pour améliorer la qualité de l'information sur le rendement, lorsque cela est possible et rentable.

10.5 Le Ministère pourrait encore améliorer sa transparence et mieux rendre compte au Parlement des attentes à l'égard du rendement et des réalisations de chacune de ses initiatives.

10.6 Le Ministère a commencé à améliorer l'efficacité énergétique de ses propres installations et de son parc automobile et il s'attend à atteindre ses objectifs actuels d'ici la fin de 1997-1998.

Vers une gestion axée sur les résultats

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : John Mayne

Chapitre 11 - Points saillants

11.1 Puisque les Canadiens s'attendent que les programmes soient rentables, les gestionnaires du gouvernement doivent axer leurs efforts sur l'obtention de résultats, notamment sur les avantages pour les Canadiens. Il est essentiel que les décisions soient fondées sur les résultats dans un contexte où le gouvernement est à revoir sa participation à la mise en oeuvre des programmes et se fie davantage à des tiers à cet égard. Nous avons cependant constaté que la gestion axée sur les résultats n'était pas une pratique très répandue au sein du gouvernement. Par le passé, les gestionnaires ont eu tendance à concentrer leur attention sur les ressources exploitées, les activités réalisées et les procédés à suivre.

11.2 Un certain nombre d'initiatives récentes au sein de l'appareil gouvernemental vont dans le sens d'une gestion axée sur les résultats, mais des efforts concertés sont nécessaires pour opérer les changements voulus. La présente étude vise à favoriser une telle évolution en faisant converger dans le même document les expériences liées à divers programmes du gouvernement canadien et d'autres administrations publiques qui ont progressé de façon significative. Nous avons retenu, dans le cadre de l'étude, des exemples qui illustrent divers contextes et diverses démarches.

11.3 Nous avons vu des situations où les gestionnaires mesuraient le rendement, communiquaient, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, l'information concernant les résultats et utilisaient cette information en vue d'améliorer les résultats. Les gestionnaires des programmes visés étaient en mesure de montrer du doigt les améliorations constatées par rapport à certaines conséquences clés auxquelles ils s'efforçaient d'aboutir dans l'intérêt des Canadiens, de concert avec leur ministre. Ces gestionnaires ont également constaté que la gestion axée sur les résultats améliorait les pratiques de gestion, les activités des programmes et accroissait la crédibilité des programmes.

11.4 La façon dont la gestion axée sur les résultats est instaurée variera selon la situation d'un programme donné. Nous avons cependant pu dégager certaines constantes. Le leadership de la haute direction et la volonté d'agir à tous les niveaux de l'appareil gouvernemental ont une importance toute particulière. Les gestionnaires efficaces engendrent un climat organisationnel qui incite à gérer en vue d'obtenir des résultats. Il importe également que les intéressés s'entendent sur les résultats escomptés et sur les moyens de les mesurer. Bien qu'elle soit difficile, une telle entente est nécessaire pour que les activités soient ciblées et permettent d'évaluer les progrès accomplis.

11.5 Pour que les progrès se poursuivent en matière de gestion axée sur les résultats, il faudra que les dirigeants continuent de faire preuve de leadership et de vigilance, partout dans le secteur public. Il importe notamment que les décideurs fassent valoir l'importance des résultats, d'une part en demandant de l'information sur ces mêmes résultats et, d'autre part, en se fondant visiblement sur eux pour prendre des décisions.

Les technologies de l’information — La préparation à l’an 2000

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Chapitre 12 - Points saillants

12.1 La crise de « l’an 2000 » est un phénomène mondial. Elle tient à la possibilité d’erreurs, de défectuosités et de défaillances des systèmes qui découle de l’habitude que les informaticiens et l’industrie des technologies de l’information avaient de représenter l’année par un code à deux chiffres. L’an 2000 peut menacer le fonctionnement des systèmes gouvernementaux qui appuient la prestation de programmes et services au public de même que les opérations internes. Les coûts estimatifs du règlement des problèmes causés par l’an 2000 ont été établis, pour l’ensemble de la planète, à une somme pouvant atteindre 600 milliards de dollars américains. Au Canada, les coûts totaux sont évalués entre 30 milliards et 50 milliards de dollars. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a estimé que les coûts pour le gouvernement canadien s’établissaient à un milliard de dollars.

12.2 La préparation à l’an 2000 est généralement reconnue comme étant l’un des plus importants projets en technologies de l’information. La date limite est immuable, et moins de trois ans nous séparent du nouveau millénaire. Nous avons conclu qu’à la fin d’avril 1997, le rythme des progrès accomplis pour atténuer les risques d’erreurs et de défaillances des systèmes était généralement lent et que les risques résiduels étaient élevés. En outre, des risques considérables, comme les priorités contradictoires pour le développement de systèmes et l’insuffisance des ressources techniques, pourraient, s’ils se matérialisaient, menacer les efforts déployés en vue de l’an 2000.

12.3 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aidé à accroître la sensibilisation dans l’ensemble du gouvernement et a favorisé l’échange de points de vue et d’expériences sur les efforts en vue de l’an 2000. Son bureau du projet de préparation à l’an 2000 travaille avec les ministères et les organismes afin de déterminer les problèmes communs et d’y trouver des solutions. Le Secrétariat nous a informés que sa présentation pour le financement de projets à l’échelle du gouvernement a été approuvée à la fin de juin, en vue d’être soumise au Conseil du Trésor au cours de l’été de 1997.

12.4 Toutefois, si les progrès se poursuivaient au rythme observé au moment de notre vérification, ils seraient probablement trop lents pour que les systèmes du gouvernement, y compris les systèmes indispensables à l’appui des programmes importants et des services essentiels, soient prêts à temps. Nous craignons que des systèmes assurant des programmes et services gouvernementaux restent exposés à des risques. La défaillance de systèmes indispensables pourrait nuire à la santé et à la sécurité de la population de même qu’aux services publics essentiels. À notre avis, l’an 2000 représente une grave menace qui exige une action urgente et vigoureuse.

12.5 Nous avons recommandé que les projets de préparation à l’an 2000, y compris l’élaboration de plans d’urgence, soient classés parmi les grandes priorités des ministères et des organismes. De plus, nous avons proposé que le Secrétariat accorde une priorité élevée à son projet de surveillance de la mise en oeuvre de la plupart des systèmes indispensables pour l’ensemble du gouvernement. Nous avons aussi fait ressortir la nécessité d’un engagement et d’un appui soutenus de la part de la haute direction et, s’il y a lieu, d’un engagement continu de la part des ministres pour surmonter les dangers et obstacles qui risquent de faire dérailler les projets de préparation à l’an 2000.

Santé Canada - La santé des Premières nations

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Ronnie Campbell

Chapitre 13 - Points saillants

13.1 L'état de santé des membres des Premières nations est bien pire que celui de la population canadienne en général. Il est influencé par les mauvaises conditions socio–économiques de leurs collectivités, qui posent des défis considérables pour Santé Canada et les autres parties leur offrant des services de santé.

13.2 Il est nécessaire d'améliorer la gestion des programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts. Santé Canada ne surveille pas efficacement ces accords. Souvent, il n'existait pas de descriptions claires et détaillées des programmes à mettre en oeuvre dans les collectivités visées. Dans environ les deux tiers des accords que nous avons examinés, le Ministère ne possédait pas les renseignements exigés sur les activités poursuivies dans les collectivités.

13.3 On a élaboré un cadre approprié pour le transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités, ce qui a permis aux Premières nations de commencer à gérer leurs propres programmes de santé. Toutefois, ce cadre n'a pas encore été mis en oeuvre complètement. Les rapports exigés fournissent rarement des renseignements sur le rendement dans le domaine de la santé, et les exigences en matière de vérification des programmes n'étaient pas suffisamment satisfaites. De plus, l'évaluation de l'initiative de transfert n'a pas mesuré les changements dans la santé de la population.

13.4 La gestion des prestations pharmaceutiques fournies en vertu du Programme des services de santé non assurés (SSNA) comporte des lacunes importantes, ce qui permet aux clients de se procurer de très grandes quantités de médicaments prescrits. Bien que le Ministère soit au courant depuis presque dix ans du problème de l'usage à mauvais escient des médicaments prescrits, nous n'avons constaté aucun signe indiquant qu'il soit beaucoup plus difficile d'en obtenir. Malgré la gravité du problème et les nombreux cas rapportés de toxicomanie due à l'utilisation de médicaments prescrits et de décès liés à ceux–ci dans les collectivités des Premières nations, on a mis beaucoup de temps à intervenir.

13.5 Afin d'essayer de combler les lacunes du Programme, Santé Canada fait actuellement l'essai d'un système de traitement aux points de service, dont la mise en oeuvre intégrale est prévue à l'automne 1997. Ce système pourrait s'avérer un mécanisme clé pour le contrôle de l'utilisation des médicaments et l'administration des prestations pharmaceutiques. Le Ministère doit toutefois rédiger un protocole précis pour orienter les mesures d'intervention et surveiller de près les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement.

13.6 Les fournisseurs de soins dentaires ont tendance à ne pas offrir les services selon les besoins mais plutôt selon les fréquences et les limites établies, ce qui donne lieu à la prestation de services superflus à certains patients des Premières nations. Le Ministère a mis à l'essai un processus de détermination préalable et il prévoit mettre en oeuvre à l'échelle nationale ce modèle axé sur les besoins.

13.7 Le Ministère a réussi à instaurer certaines mesures de gestion des coûts, ce qui a permis de réduire le taux d'augmentation des coûts directs du Programme des services de santé non assurés (SSNA), le faisant passer ainsi de 22,9 p. 100 en 1990-1991 à 5,6 p. 100 en 1995-1996. Cependant, d'autres économies peuvent être réalisées dans d'autres domaines, notamment en ce qui a trait aux frais d'exécution des ordonnances et au transport pour des

raisons de santé. De plus, la direction doit améliorer l'évaluation des demandes de remboursement et les vérifications des fournisseurs.

Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Doug Timmins

Chapitre 14 - Points saillants

14.1 Même si bon nombre de pêches de l'Atlantique continuent d'être prospères, les années 90 ont vu l'effondrement de la plupart des pêches commerciales du poisson de fond du Canada atlantique. À mesure que les stocks de poisson de fond de l'Atlantique s'appauvrissaient pour atteindre les plus bas niveaux jamais enregistrés, Pêches et Océans Canada et l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord–ouest mettaient fin progressivement à la plupart des pêches commerciales au poisson de fond de l'Atlantique et réduisaient de façon appréciable les totaux autorisés de capture des autres pêches.

14.2 Pour faire face à cette situation, le gouvernement fédéral a mis en oeuvre des programmes de soutien du revenu et d'adaptation, qui viennent en aide à ceux qui dépendaient de la pêche, en plus de prendre des mesures particulières visant à améliorer la gestion des ressources halieutiques et à faire concorder la capacité de l'industrie avec l'importance de la ressource en poisson de fond. Le gouvernement aura consacré, ces derniers dix ans, plus de trois milliards de dollars de fonds de programmes nouveaux et réaffectés. Cela a permis de réaliser certains progrès, mais bon nombre des problèmes cruciaux connexes à la pêche, notamment la surcapacité en matière de capture du poisson, ne sont toujours pas réglés et le nombre de personnes qui dépendent des programmes d'aide à la pêche et de soutien du revenu est élevé.

14.3 La gestion, dans l'optique d'une exploitation durable, de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, qui est saisonnière et exige une importante main–d'oeuvre, constitue un défi extrêmement complexe. Les décideurs doivent tenir compte de l'imprécision inhérente à la détermination de l'état des stocks de poisson en plus de subir les pressions exercées par les pêcheurs, les travailleurs d'usine et l'industrie qui souhaitent maintenir leur participation à la pêche et en tirer des revenus, être admissibles à l'assurance–emploi pendant la saison morte et bénéficier d'autres formes d'aide gouvernementale en périodes de crise.

14.4 Pêches et Océans Canada a énoncé les principes d'une pêche de l'avenir, mais il reste à élaborer des indicateurs mesurables qui permettront d'en évaluer les progrès. Des progrès ont été accomplis dans le domaine de la réduction du nombre de permis de pêche au poisson de fond, mais la surcapacité de récolte, exprimée en capacité de tuer les poissons, demeure. Le Ministère se doit de poursuivre ses efforts dans le but de cerner l'étendue de l'effet des facteurs environnementaux et autres sur le déclin du poisson de fond. En outre, les pratiques de gestion se doivent d'être encore améliorées afin de mieux gérer les risques et l'incertitude inhérents à la gestion des pêches en tant que ressource durable. Il faut accorder la priorité au principe de précaution à la conservation et s'attaquer aux pratiques de pêche non durable.

14.5 Le Ministère a affirmé qu'il avait pour mandat la conservation des ressources halieutiques et que cela se reflétait dans la législation actuelle, mais nous n'avons trouvé aucun énoncé clair d'une politique nationale sur les pêches durables. De plus, les indicateurs de rendement se doivent d'être améliorés et les processus de planification et de communication de l'information sur le rendement doivent être mieux intégrés.

14.6 L'attachement culturel profond pour la pêche au poisson de fond a été renforcé par plusieurs décennies de subsides gouvernementaux. Il en est résulté des pressions appréciables sur le gouvernement pour le maintien du statu quo, c'est–à–dire l'utilisation du poisson pour la prestation de soutien au revenu. Les gouvernements qui se sont succédé ont accordé un soutien au revenu de plus en plus important aux personnes qui habitent les collectivités côtières éloignées du Canada atlantique. Cette façon de réagir aux pressions sociales ne s'est pas traduite par une pêche rentable. En réalité, la disparition de la pêche a révélé, plus clairement que jamais, qu'une partie importante de l'industrie de la pêche de l'Atlantique reposait fortement sur le soutien du revenu. Cette dépendance complique encore plus les problèmes déjà complexes découlant de la surcapacité ou de la gestion des pêches.

14.7 L'avenir de la pêche au poisson de fond demeurant incertain, les problèmes demeurent, eux–aussi, critiques. Selon nous, le Ministère, de pair avec le gouvernement, se doit de prendre d'autres mesures afin de mettre en application le principe selon lequel la « conservation demeure le premier impératif », et de maintenir ses efforts afin de veiller à ce que les décisions en matière de gestion de la ressource soient conformes au principe selon lequel « la capacité de récolte se doit de correspondre à la ressource disponible. » En même temps, le gouvernement doit prendre de difficiles décisions socio–économiques quant à l'avenir de ceux que la pêche ne peut faire vivre, si la gestion des pêches a pour objet de garantir le caractère durable des pêches des points de vue écologique et économique.

Pêches et Océans Canada — Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Doug Timmins

Chapitre 15 - Points saillants

15.1 Pêches et Océans Canada a reconnu la nécessité de modifier en profondeur la pêche, la relation qu'il a avec l'industrie ainsi que ses méthodes de gestion afin de parvenir à une pêche durable. Depuis 1992, le Ministère a pris des mesures pour réduire le nombre de permis de pêche au poisson de fond et a apporté des changements à la gestion de la pêche. Il a pris de nouvelles dispositions pour que la responsabilité de cette gestion soit partagée à l'avenir.

15.2 Un objectif clé de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie ou LSPA) et d'autres initiatives est de réduire la capacité actuelle de récolte d'au moins 50 p. 100 à long terme. Les 300 millions de dollars qui avaient été affectés au départ, dans le contexte de la Stratégie, pour réduire cette capacité ont été ramenés à 97 millions. Le Ministère a concentré ses efforts de réduction de la capacité au retrait de permis et verse quelque 88 millions à 545 pêcheurs pour le retrait de permis de pêche au poisson de fond et à 266 pêcheurs sans permis. Le Ministère aurait été en mesure de procéder au retrait d'un plus grand nombre de permis si les fonds affectés à leur rachat et aux retraites anticipées n'avaient pas été réduits de près de 200 millions de dollars. Il prévoit le retrait éventuel de 2 626 autres permis lorsque leurs titulaires actuels abandonneront la pêche. En supposant que le Ministère soit capable d'effectuer ces retraits, il aura supprimé environ 23 p. 100 des permis qui étaient en utilisation pour la pêche au poisson de fond au moment où la Stratégie a été lancée. Toutefois, cela laissera quelque 10 000 permis en circulation, dont une partie sont détenus par les pêcheurs qui, dans le passé, ont pris le plus de poisson. Ainsi, il demeurera un excédent important pour ce qui est de la capacité de récolte.

15.3 Le Ministère a apporté de nombreuses modifications à ses activités de gestion du poisson de fond depuis 1992, modifications qui représentent, selon lui, des améliorations par rapport aux méthodes appliquées auparavant. Il a introduit des plans de pêche axés sur la conservation, et les connaissances des pêcheurs ont été intégrées à la gestion du poisson de fond. Il n'empêche qu'il faut encore améliorer les pratiques de la gestion de la pêche pour assurer la durabilité de la ressource.

15.4 Dans le passé, des méthodes de gestion ont été adoptées dans l'intention de préserver la ressource. Pour diverses raisons, leur application a échoué. Vu l'incertitude inhérente à la ressource, il faut fonder les décisions sur le principe de précaution, améliorer la surveillance des prises et faire de l'application des règlements un élément capital de la gestion du poisson de fond.

15.5 Le Ministère se réorganise tout en procédant aux coupures qui découlent de l'Examen des programmes. Il a comme stratégie à long terme de transférer plus de responsabilités en matière de gestion de la pêche à l'industrie du poisson de fond. Ce transfert n'a pas encore eu lieu, notamment à cause de limitations législatives et aussi à cause de l'incapacité de certains secteurs de l'industrie d'accepter des responsabilités élargies. En l'absence d'assurance que l'industrie pourra accepter des responsabilités accrues et le fera, nous nous inquiétons des répercussions que pourraient avoir sur la conservation les réductions et les modifications prévues aux activités de gestion du poisson de fond du Ministère.

Développement des ressources humaines Canada — La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Louis Lalonde

Chapitre 16 - Points saillants

16.1 Le cadre de reddition des comptes de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) présente des faiblesses importantes, qui ont eu des conséquences sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Parmi ces faiblesses, notons ce qui suit :

- les responsabilités des organismes devant élaborer et mettre en oeuvre la Stratégie n'ont pas été clairement définies et acceptées dans un protocole d'entente;
- aucun plan stratégique global n'a été établi pour recenser et ordonnancer les activités des organismes responsables et définir les indicateurs et les attentes de rendement à utiliser et à surveiller, et sur lesquels faire rapport;
- aucun mécanisme officiel de coordination n'a été envisagé alors que la Stratégie nécessitait des activités conjointes du fait que ses volets étaient interdépendants;
- l'information présentée au Parlement n'a pas permis de déterminer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de la Stratégie visant à restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental.

16.2 Le calendrier pour élaborer la Stratégie n'était pas réaliste pour une initiative de cette envergure. Il n'a pas été établi en fonction d'une restructuration de l'industrie. Les fonds, de 1,9 milliard de dollars, ont été répartis selon une stratégie préliminaire. Des réaffectations de fonds entre les volets de la Stratégie ont dû avoir lieu en raison de changements majeurs à la stratégie initiale et de prévisions de la population admissible inférieures à la réalité.

16.3 L'information nécessaire pour évaluer l'admissibilité des participants n'était pas toujours disponible. Étant donné la difficulté d'obtenir une information claire et précise, des décisions ont été prises à partir de renseignements incomplets, qui ne répondaient pas aux exigences des critères d'admissibilité de la Stratégie. Des erreurs ont été notées dans l'application de ces critères depuis le début de la mise en place de la Stratégie et plusieurs rectifications ont dû être apportées. Diverses interprétations des critères d'admissibilité ont entraîné un traitement différent des participants d'un endroit à l'autre.

16.4 Les résultats du volet Adaptation de la main–d'oeuvre de la Stratégie ne seront pas connus. Les efforts d'évaluation de programme ont été abandonnés lorsqu'on est passé de mesures actives d'adaptation à des mesures passives. Le fait que l'information recueillie et les leçons apprises lors d'une première évaluation de l'élaboration et de la mise en place du programme puissent être perdues et que l'on ne rende pas compte des résultats nous préoccupe.

16.5 Le gouvernement doit se pencher sur les questions à plus long terme découlant de l'élimination de la Stratégie, prévue pour mai 1998. Nous le pressons d'examiner attentivement les conséquences et les répercussions des décisions prises dans le cadre de la Stratégie afin d'en tirer des leçons utiles.

Développement des ressources humaines Canada

Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Louis Lalonde

Chapitre 17 - Points saillants

17.1 Le Ministère a amorcé un virage vers une gestion orientée sur les résultats. Il a entrepris plusieurs initiatives : la publication du *Cadre de responsabilité axée sur les résultats* (le Cadre), une consultation avec ses employés et l'établissement de mesures de rendement pour les principales activités. De plus, le Ministère a étendu l'application de ces mesures aux activités qu'il entreprend avec des partenaires. Les rôles et les responsabilités de ceux–ci sont, dans l'ensemble, bien définis. De plus, les nouvelles ententes relatives au développement du marché du travail incluent généralement les éléments essentiels à une bonne reddition des comptes entre ces partenaires.

17.2 Certaines étapes restent à franchir pour compléter ce virage. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) devra trouver l'équilibre qui convient entre l'efficacité, le coût et la qualité des services. À l'heure actuelle, les coûts ne sont pas analysés par rapport aux indicateurs principaux. Il faut aussi faire un lien entre le rendement et les conséquences d'avoir répondu ou non aux attentes.

17.3 Le Ministère a besoin de l'appui des employés qui travaillent dans les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) s'il veut réussir la mise en oeuvre du Cadre. Il faudrait que les problèmes de crédibilité des données de certains programmes soient réglés dans les plus brefs délais afin que les employés aient confiance en l'information fournie, sans quoi l'ensemble de l'initiative peut être en péril.

17.4 L'information que reçoit le Parlement sur les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés est incomplète. À cause de l'importance et de la nature spéciale du Compte d'assurance–emploi, le Parlement gagnerait à ce que l'information soit regroupée en un seul endroit. Il n'y a pas de rapport distinct qui regroupe l'information financière sur le rendement. Un tel rapport pourrait inclure, entre autres, des renseignements sur le rendement, les résultats atteints et les analyses actuarielles qui ne sont pas présentement déposées au Parlement. Le dépôt des analyses actuarielles au Parlement améliorerait la transparence et rendrait disponibles les données nécessaires pour établir une réserve suffisante dans le Compte d'assurance–emploi.

17.5 Deux activités que nous avons vérifiées, soit la gestion des comptes débiteurs et la protection de l'intégrité des programmes, confirment l'avancement dans la gestion axée sur les résultats. Depuis 1994, le Ministère a déployé de grands efforts pour intégrer et harmoniser la gestion des comptes débiteurs de tous ses programmes. Cependant, la qualité du portefeuille des comptes débiteurs s'est détériorée au cours des cinq dernières années. Le rendement des comptes débiteurs pourrait être mieux mesuré, ciblé et analysé afin de permettre d'évaluer la rentabilité des activités de recouvrement du Ministère.

17.6 Quant aux activités de protection de l'intégrité des programmes, la gestion axée sur les résultats est plus avancée pour le Programme d'assurance–emploi. Depuis 1992, la Direction des enquêtes et du contrôle utilise l'information sur les résultats pour négocier les ressources requises et pour fixer une cible nationale de rendement.

Cependant, les autres activités de protection des fonds publics pourraient être mieux mesurées et ciblées si l'on veut parvenir à une gestion qui se fasse en fonction des résultats.

Revenu Canada et le ministère des Finances

L’amélioration de l’administration du régime fiscal et des politiques commerciales : suivi de vérifications antérieures

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Jim Ralston

Chapitre 18 - Points saillants

18.1 Au cours des dernières années, Revenu Canada et le ministère des Finances ont apporté à leurs systèmes, procédés et pratiques de nombreux changements qui ont renforcé l’administration du régime fiscal et des politiques commerciales. Certains de ces changements sont le résultat de l’engagement pris par ces ministères d’améliorer leurs opérations; d’autres survenaient en réponse à des rapports de comités parlementaires, tandis que d’autres encore faisaient suite aux observations et aux recommandations formulées dans nos rapports de vérification de l’optimisation des ressources.

18.2 Notre suivi des recommandations antérieures a révélé des progrès sur plusieurs terrains. Nous encourageons les deux ministères à poursuivre leurs efforts pour s’attaquer aux domaines où persistent des préoccupations.

18.3 Revenu Canada transmet maintenant un plus grand nombre de décisions anticipées en matière d’impôt sur le revenu et de décisions et d’interprétations en matière de taxe sur les produits et services (TPS), et il a pris des dispositions en vue d’améliorer sa documentation qui étaye la prise des décisions clés qui débouchent sur des décisions anticipées.

18.4 Le Ministère continue d’éprouver de la difficulté à mener à terme ses examens des déclarations de revenus sélectionnées pour une étude minutieuse, pendant le programme de traitement annuel. Il a accru le nombre de zones sujettes à une revue du traitement et il maintient, d’une année à l’autre, l’uniformité dans les zones choisies. On s’attend que des améliorations de la qualité des données mettent Revenu Canada plus à même d’analyser et d’évaluer le rendement du programme de traitement.

18.5 L’intégration du recouvrement de l’impôt sur le revenu, de la TPS et des douanes et de l’accise, l’établissement d’un système d’analyse des risques, et des modifications des procédures de recouvrement devraient rehausser la fonction de recouvrement. Une nouvelle procédure pour une communication précoce au sujet des gros comptes en souffrance s’avère des plus productives, car elle a rapporté 181 millions de dollars, en 1996-1997. Revenu Canada a publié des conseils sur l’application du dossier Équité et a créé un système de suivi de son utilisation.

18.6 Le Ministère est en voie de passer d’une stratégie de sélection pour la vérification, axée sur l’identification de particuliers, à une stratégie fondée sur les secteurs industriels. Il tente aussi de tirer profit de l’unification administrative de manière à accroître la visibilité et l’étendue de la vérification. Toutefois, le Ministère n’a toujours pas de programme de vérification visant les cotisations aux REER. Grâce à une meilleure déclaration des numéros d’assurance sociale et au partage des données avec d’autres ministères fédéraux et provinciaux, Revenu Canada améliore sa capacité de poursuivre les non–déclarants de l’impôt sur le revenu et les non–inscrits de la TPS.

18.7 Le Ministère a mis au point un processus de gestion des risques liés aux dispositions fiscales complexes qui peuvent lui faire perdre des recettes, lorsque ces dispositions servent à l'évitement fiscal. Il a également amélioré la collecte et la transmission des données sur le rendement d'un certain nombre de ses programmes.

18.8 Dans l'application de la politique commerciale, l'initiative de vérification périodique de Revenu Canada et le programme de vérification du pays d'origine prennent de l'ampleur. La stratégie du Ministère, dans le cas des petits importateurs, a été énoncée et son instauration a été amorcée.

18.9 Quant à l'aide fiscale à l'épargne–retraite et aux encouragements fiscaux à la recherche et au développement, le ministère des Finances a pris des mesures dans le but de fournir de meilleures estimations des coûts des programmes et des évaluations de leur efficacité. Il a aussi pris des mesures qui doivent corriger, dans la loi, des anomalies techniques qui touchent les sociétés étrangères affiliées et les contribuables qui quittent le pays.

Transports Canada

La commercialisation du système de navigation aérienne

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Hugh A. McRoberts

Chapitre 19 - Points saillants

19.1 Le 31 octobre 1996, un monopole important, octroyé à perpétuité par voie législative en vue de l'exploitation du système de navigation aérienne civile du Canada, a été cédé à NAV CANADA, société fermée sans but lucratif créée en 1995 pour acquérir et exploiter le système, contre un paiement de 1,5 milliard de dollars versé à l'État.

19.2 Transports Canada n'a pas clairement séparé les éléments du système de navigation aérienne qui devaient être privatisés avant de lancer le processus de vente. Il a préparé un certain nombre d'estimations de la valeur du système, mais n'a pas obtenu d'opinion officielle sur l'évaluation du système auprès d'un professionnel indépendant qualifié. Il n'a pas non plus obtenu d'assurance indépendante quant à la fiabilité de l'information et des résultats financiers sur lesquels il fondait sa décision de vente.

19.3 Le Ministère s'est servi des méthodes de la valeur d'exploitation et de la valeur comptable nette pour évaluer le système. Bien que le système de navigation aérienne ait été vendu sur la présomption de la continuité de l'exploitation, le Ministère a rapproché le « prix d'achat » d'une évaluation du système fondée sur une valeur comptable nette « ajustée ». À notre avis, ce n'était pas une méthode adéquate d'évaluation dans les circonstances. « Le souci de l'économie » ne veut pas dire que le prix d'achat doit correspondre exactement à l'évaluation, mais cela implique que la valeur doit être connue et que toute différence doit être expliquée.

19.4 Le gouvernement avait donné instruction à Transports Canada d'obtenir la juste valeur marchande pour la cession du système de navigation aérienne à une société sans but lucratif; le Ministère a consenti à céder le système de navigation aérienne, après négociation, contre un paiement de 1,5 milliard de dollars, soit environ un milliard de dollars de moins que la valeur d'exploitation, estimée à 2,4 milliards de dollars par les conseillers financiers du Ministère.

19.5 Les coûts de cession du système de navigation aérienne à la société sans but lucratif ont été importants. Néanmoins, Transports Canada n'a pas communiqué séparément le coût associé au transfert des pensions, dont la valeur estimative actuelle s'établit entre 145 et 275 millions de dollars.

19.6 Nous sommes préoccupés du fait que le Ministère n'ait pas justifié la passation d'un marché à fournisseur unique avec son principal conseiller financier.

19.7 Nous avons vérifié certains éléments de la surveillance du système de navigation aérienne qu'exerce Transports Canada. Nous n'avons pas vérifié la sécurité du système ni formulé d'opinion à son sujet. Les

fondements législatifs et réglementaires pour la réglementation de NAV CANADA, avons–nous constaté, ont été établis et le Ministère a approuvé récemment ses Politiques du contrôle de la sécurité du système de navigation aérienne du Canada. Néanmoins, il reste d'importantes questions liées aux risques, aux données, à la vérification et à l'inspection qui doivent être réglées avant que le régime réglementaire de Transports Canada soit considéré comme étant pleinement opérationnel. Le Ministère en est conscient et est en train de préparer des plans d'action et de prendre des mesures pour les mettre en oeuvre.

19.8 Tant qu'il n'aura pas progressé dans la mise en oeuvre de son régime réglementaire axé sur le rendement, Transports Canada ne sera pas en mesure d'obtenir l'entière assurance que NAV CANADA respecte les règlements en matière de sécurité régissant le système de navigation aérienne. Cette situation nous préoccupe. Même s'il a déclaré qu'il serait au courant de tout problème le cas échéant, le Ministère n'a pas encore réalisé sa première vérification ni sa première inspection des activités de NAV CANADA.

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

La privatisation du Groupe Communication Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Alain Boucher

Chapitre 20 - Points saillants

20.1 Le gouvernement a pris la décision de privatiser le Groupe Communication Canada (GCC) et a approuvé le processus de vente en avril 1996.

20.2 Les objectifs de privatisation du gouvernement consistaient à obtenir la meilleure valeur pour la vente du GCC tout en réduisant au minimum les risques et obligations pour le gouvernement, et à minimiser l'incidence de cette vente sur l'industrie de l'imprimerie tout en assurant la continuité d'emploi dans le secteur privé pour le plus grand nombre possible d'employés du GCC. Le gouvernement n'a pas garanti de marchés futurs. Toutefois, pour que la vente soit effectuée dans les meilleures conditions possibles, il a offert aux acheteurs éventuels un avantage sous forme d'accès privilégié à tous les ministères et organismes gouvernementaux, et ce pendant une période de cinq ans.

20.3 Le gouvernement a vendu le GCC selon un processus de vente concurrentiel en émettant un appel d'offres à l'aide du Système d'invitations ouvertes à soumissionner. Nous avons constaté que le processus a été vraiment ouvert et qu'il a attiré un nombre important de soumissionnaires de l'industrie de l'imprimerie. L'évaluation des offres reçues s'est conformée au processus établi et a donné lieu à une analyse adéquate des soumissions. Nous avons donc conclu que l'offre du soumissionnaire retenu, la St. Joseph Corporation, représentait la meilleure valeur que le gouvernement pouvait obtenir à ce moment–là selon les conditions de vente qu'il avait précisées.

20.4 Nous avons constaté qu'un contrôle satisfaisant a régi le transfert des actifs et passifs à l'acheteur et que des procédures adéquates ont assuré l'arrêté des comptes de revenus et dépenses à la date de clôture de la transaction.

20.5 Le GCC a évalué le coût net du désinvestissement de l'organisme à 45,3 millions de dollars. Cependant, certains coûts que devaient absorber d'autres entités fédérales à la suite de la privatisation n'étaient pas inclus dans cette somme. Ces coûts comprenaient l'annulation des coûts de réduction des prestations de retraite, dont la valeur se situait entre 20 millions et 25 millions de dollars pour les personnes qui se sont prévalues de l'option de retraite anticipée, et les coûts liés à la protection du régime de retraite. L'ajout des coûts relatifs à la réduction des prestations de retraite aurait fait porter à lui seul le coût net de la privatisation à un montant variant entre 65 millions et 70 millions de dollars. En outre, les coûts liés à la réduction des prestations de retraite ne figuraient pas dans les analyses effectuées par le GCC concernant les diverses options qui s'offraient à lui. L'ajout de cet élément de coût aurait pu avoir une incidence sur les résultats des analyses coûts–avantages.

20.6 Nous avons vérifié un échantillon de cas liés au programme de réaménagement de l'effectif mis sur pied pour le GCC et avons constaté qu'ils répondaient tous aux conditions du programme. De plus, nous avons établi que

ce dernier se comparait aux programmes des ministères et des organismes assujettis à la Directive sur le réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor.

20.7 Nous considérons que le processus de privatisation a été bien géré en fonction des paramètres établis par le gouvernement; toutefois, il est trop tôt pour dire si cette privatisation sera un succès à long terme. L'équité à l'endroit du personnel et des acheteurs éventuels ainsi que les emplois étaient des critères importants pour le gouvernement, mais ils ont entraîné des coûts (relatifs au programme de réaménagement de l'effectif, par exemple) supérieurs à ceux qui auraient découlé d'une telle transaction dans le secteur privé.

Les services de déménagement d'articles de ménage au sein de l'administration fédérale

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Vinod Sahgal

Chapitre 21 - Points saillants

21.1 La présente vérification a été exécutée en réponse à une demande du Comité permanent des comptes publics.

21.2 En 1995-1996, l'administration fédérale a été responsable du déménagement de quelque 19 000 employés — ce qui représente le quart de tous les déménagements effectués par les sociétés de transport au Canada et plusieurs fois le nombre effectué pour le compte du second employeur canadien en importance. L'administration fédérale est bien placée pour obtenir des conditions favorables de la part de l'industrie du déménagement.

21.3 Le tarif payé par l'administration fédérale a chuté de façon marquée au cours des dernières années. Un certain nombre de facteurs ont contribué à cette diminution, notamment l'introduction du processus d'appel d'offres en 1992. Le tarif est, à quelques exceptions près, inférieur à celui que paient toutes les autres organisations canadiennes qui se procurent des services semblables. Néanmoins, certains secteurs justifient une intervention.

21.4 Le niveau de satisfaction des employés fédéraux à l'égard de la qualité des services était inférieur à celui des employés d'autres organisations canadiennes qui avaient été réinstallés. L'une des raisons qui expliquent cet état de fait est que l'accent a été mis surtout sur l'obtention du prix le plus bas, pas de la « valeur optimale » — un concept qui repose tant sur le prix que sur la qualité et qui est mesuré en fonction de la satisfaction des employés.

21.5 Les ententes contractuelles existantes, qui incorporent une formule de répartition des contrats entre les soumissionnaires qualifiés, se sont révélées fragiles. Pendant deux années de suite, des problèmes ont surgi soit à la phase de l'appel d'offres, soit à la phase de la mise en oeuvre.

21.6 Il se peut qu'il y ait surévaluation du poids soit parce que les poids sont « altérés », soit pour d'autres raisons. Le risque inhérent que les poids facturés soient trafiqués est élevé, et les contrôles à cet égard sont faibles.

21.7 Le nombre d'employés chargés de l'administration des activités de déménagement d'articles de ménage et les coûts liés à ces employés n'ont pas diminué malgré une baisse considérable du nombre de déménagements. On a recensé des possibilités de gains d'efficience qui pourraient donner lieu à des économies estimatives de 1,5 million de dollars par année. L'utilisation accrue des technologies de l'information, la centralisation, la simplification des règles et des règlements et l'élimination des activités non productives sont des secteurs où il faut agir.

21.8 Des possibilités d'économies existent dans d'autres secteurs. Par exemple, des économies annuelles de un ou deux millions de dollars pourraient être réalisées sur les coûts de fonctionnement si l'on pouvait trouver une autre méthode réalisable en remplacement de la pesée des expéditions pour fixer le prix des déménagements.

21.9 L'embauche de plusieurs anciens cadres supérieurs de la Défense nationale par l'industrie du déménagement a créé l'impression qu'il existe une relation avec lien de dépendance. La Défense nationale étudie un cas précis, ce qui pourrait permettre de déterminer s'il y a eu véritablement abus.

Chapitre 1

Le maintien d’une fonction publique compétente et efficiente

Table des matières

	Page
Points saillants	1-5
Introduction	1-7
Objet de l'étude	1-7
Pour une fonction publique dynamique	1-7
Qu'est–ce que la fonction publique fédérale?	1-7
Quel est le but de la fonction publique?	1-8
Que fait la fonction publique?	1-10
Une fonction publique compétente	1-10
Une fonction publique efficiente	1-10
Les valeurs de la fonction publique	1-10
Constatations de l'étude	1-11
Les pressions en faveur du changement	1-11
Les pressions exercées par les Canadiens	1-11
Les pressions exercées par le contexte politico–économique	1-12
Les pressions exercées par les tenants de la « nouvelle gestion publique »	1-13
La fonction publique actuelle	1-14
Un portrait	1-15
Un rôle en évolution et moins de ressources	1-16
Les entraves posées par de lourds systèmes de gestion du personnel	1-17
Un climat d'incertitude	1-18
Des dirigeants assiégés	1-20
À quoi faut–il accorder une attention particulière?	1-21
Le renouvellement et le rajeunissement de la main–d'oeuvre	1-22
La résolution de problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines	1-23
L'amorce d'un dialogue plus constructif sur le rendement	1-25
Un leadership soutenu et la détermination constante de progresser	1-27

Conclusion 1-28

À propos de l'étude 1-31

Pièces

1.1 Emploi au gouvernement fédéral et dans les entreprises commerciales du gouvernement, 1990-1991 à décembre 1995 1-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.2 Nombre de fonctionnaires fédéraux dans les ministères et organismes, mars 1986 à mars 1996 1-9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.3 Opinion publique sur l'amélioration de la régie au Canada 1-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.4 Écart entre l'importance de l'élément de service et le rendement de la prestation du service par le gouvernement 1-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.5 Départs (d'employés nommés pour une période indéterminée) de la fonction publique fédérale canadienne, 1986-1987 à 1995-1996 1-15

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.6 Vieillissement de la fonction publique fédérale - Fonctionnaires fédéraux par groupe d'âge, 1986 et 1996 1-16

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.7 Les six critères de l'Examen des programmes 1-17

1.8 L'Examen des programmes à Transports Canada 1-18

1.9 Le moral dans la fonction publique 1-19

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.10 Écart entre l'importance des critères de satisfaction à l'égard d'un emploi et l'évaluation de la satisfaction à l'égard d'un emploi dans la fonction publique fédérale 1-20

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.11 Promotions dans la fonction publique fédérale, 1985 à 1995-1996 1-22

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Le maintien d'une fonction publique compétente et efficiente

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Auteurs responsables : Alick Andrews et Otto Brodtrick

Points saillants

1.1 L'efficacité de la fonction publique et l'efficience avec laquelle elle s'acquitte de ses fonctions sont cruciales pour la qualité de la régie et pour la santé économique, sociale et politique du pays.

1.2 Environ 500 000 hommes et femmes occupent une forme ou une autre d'emploi au sein du secteur public fédéral; environ 207 000 d'entre eux formaient la fonction publique traditionnelle en mars 1996. La fonction publique fédérale est une institution aux prises avec la pression du changement et de l'adaptation : la pression exercée par les Canadiens, par le contexte politico–économique et par les défenseurs de la réforme administrative. Les participants à notre étude étaient tous convaincus de l'importance de mettre à profit les points forts du passé pour que le Canada aborde le XXI^{e} siècle, doté d'une fonction publique moderne et de classe mondiale.

1.3 Il faut accorder une attention particulière au renouvellement et au rajeunissement de la main–d'oeuvre dans la fonction publique; à la résolution des problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines; à l'amorce d'un dialogue plus constructif sur le rendement et le partenariat; ainsi qu'à un leadership soutenu et à la détermination constante de progresser.

1.4 Le défi de la fonction publique consiste à cerner et à combler les lacunes résultant des départs récents, de même qu'à se donner toute la capacité qu'il lui faut en ressources humaines pour répondre aux nouveaux impératifs et pour assurer sa vitalité future. Il faut trouver une solution aux problèmes associés à trois des plus importants systèmes de personnel. Divers moyens ont été pris pour les moderniser, mais il faut faire davantage.

1.5 Il faut trouver de meilleurs moyens de combler les lacunes en matière de rendement administratif. Pour que la fonction publique soit efficace, il lui faut compter sur un Parlement et sur des médias qui peuvent discuter honnêtement des erreurs dans le contexte du rendement global.

1.6 Il faudra continuer de persévérer dans les efforts visant à relever ces défis. Il faudra amorcer d'autres échanges et débats sur l'importance et l'envergure futures de la fonction publique et sur les moyens organisationnels à prendre.

Introduction

1.7 La société canadienne et ses institutions subissent des pressions pour amorcer des changements. Il est question dans la présente étude de l'une de ces institutions, soit la fonction publique fédérale, et des défis qu'elle doit relever.

1.8 Pour relever ces défis, beaucoup d'attention a été accordée au Canada à la réforme de la fonction publique fédérale. Dans le cadre de Fonction publique 2000 (FP 2000), initiative annoncée en 1989, le gouvernement a proposé une nouvelle façon d'envisager la gestion. Celle–ci mettait l'accent sur les résultats et était étayée par des modes d'action efficaces, l'exercice du jugement dans un cadre réglementaire raisonnable et l'innovation assortie de la gestion du risque. L'initiative semblait laisser croire au départ qu'elle résoudrait certains problèmes liés aux ressources humaines et d'autres problèmes de gestion qui exigeaient une attention.

1.9 FP 2000 a été absorbée dans un projet de renouvellement plus vaste. Un nouveau gouvernement a lancé un examen fondamental des programmes publics et a réduit de beaucoup les dépenses. Plus récemment, des groupes de travail composés de sous–ministres ont examiné tout un éventail de sujets, notamment des modèles de prestation des services, l'avenir de la fonction publique, la gestion des services généraux, les valeurs et l'éthique, la gestion des stratégies horizontales, et le renforcement de la capacité d'élaboration des politiques.

Objet de l'étude

1.10 Le Bureau du vérificateur général a examiné à quelques reprises des aspects de la gestion et de la réforme de la fonction publique, notamment le rendement, les valeurs, l'apprentissage organisationnel et l'innovation. Par exemple, nous avons examiné en 1983 les entraves à la gestion productive. Nous avons relevé les répercussions des priorités d'ordre politique sur le processus de gestion, établi dans quelle mesure les gestionnaires doivent s'astreindre à des procédures administratives et cerné les obstacles à la gestion productive qui sont caractéristiques de la fonction publique. Nous avons fait observer également que certaines entraves sont associées à la nature du gouvernement et pourraient être difficiles à éliminer.

1.11 **Objectif.** Nous avons entrepris la présente étude (voir **À propos de l'étude**, à la fin du chapitre) pour attirer l'attention du Parlement sur certaines questions que nous croyons particulièrement importantes pour le maintien du bien–être de la fonction publique fédérale canadienne. Notre bureau a à coeur, tout comme le Parlement, le maintien d'une fonction publique fédérale compétente et efficiente qui peut bien servir les Canadiens, maintenant et dans l'avenir.

Pour une fonction publique dynamique

Qu'est–ce que la fonction publique fédérale?

1.12 Selon un rapport publié par Statistique Canada en 1996, environ 500 000 hommes et femmes occupent une forme ou une autre d'emploi au sein du gouvernement fédéral ou d'une société d'État (voir la pièce 1.1). Ce nombre comprend toutes les personnes qui sont employées pour s'acquitter des responsabilités du gouvernement fédéral : les fonctionnaires des ministères, les employés des sociétés d'État et les membres des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Aux yeux d'un grand nombre de Canadiens, il s'agit là de « la fonction publique fédérale », même s'il serait plus exact techniquement de parler du « secteur public fédéral ».

Pièce 1.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.13 La présente étude est centrée plus précisément sur la fonction publique fédérale traditionnelle, qui regroupait environ 207 000 personnes en mars 1996 (voir la pièce 1.2) et qui est un sous–ensemble du secteur public fédéral. Les fonctionnaires sont employés en vertu de textes législatifs spécifiques qui définissent la fonction publique du Canada. Même si notre analyse porte sur la fonction publique, une très grande partie de nos observations peuvent aussi s'appliquer largement à l'ensemble du secteur public fédéral. Les organismes publics, même s'ils ne font pas partie techniquement de la fonction publique, peuvent avoir encore de fortes traditions héritées de la fonction publique dans l'exécution de leur travail dans l'intérêt public.

Pièce 1.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Quel est le but de la fonction publique?

1.14 La fonction publique fait partie d'un système plus vaste de régie et, à ce titre, elle agit sur les autres éléments du système et elle en subit l'effet. Le gouvernement établit les politiques d'intérêt public et la fonction publique en gère la mise en oeuvre. Dans une démocratie comme la nôtre, l'élaboration des politiques d'intérêt public est l'essence même de la politique : il s'agit de mobiliser, de canaliser, d'articuler et d'équilibrer les intérêts de chaque citoyen par la voie des médias, des partis politiques, des groupes d'intérêts et du processus électoral, le tout dans un cadre d'institutions et de traditions politiques.

1.15 La fonction publique a comme mission d'appuyer les ministres. À cette fin, elle doit faire l'analyse de politiques, proposer des politiques permettant d'atteindre les objectifs du gouvernement et traduire les décisions stratégiques en plans d'action. Ces plans d'action peuvent être exécutés par la fonction publique elle–même, par d'autres parties du secteur public ou par d'autres.

1.16 La fonction publique agit dans l'intérêt des citoyens canadiens, tel qu'il est perçu et défini par les élus. La fonction publique est le miroir de nos buts collectifs, passés et présents. Elle doit son existence et son épanouissement aux valeurs communes que partagent les Canadiens. La fonction publique actuelle, avec sa structure et sa gamme d'activités et de services, est le reflet de l'histoire du Canada et des besoins que les Canadiens ont choisi de combler par la voie du processus politique. Son efficacité et l'efficience avec laquelle elle s'acquitte de ses fonctions sont cruciales pour la qualité de la régie et pour la santé économique, sociale et politique du pays.

1.17 Un conseil ministériel de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) a conclu que, avec l'intégration économique mondiale, l'efficience de la fonction publique aura de plus en plus de répercussions sur le rendement du secteur privé. Autrement dit, une fonction publique efficiente et compétente est l'une des institutions qui contribuent à l'efficacité de l'activité économique. Ainsi, le Canada peut mieux concurrencer les pays qui ont une fonction publique aussi bien développée et il a un avantage concurrentiel sur les pays qui n'en ont pas.

Que fait la fonction publique?

1.18 La fonction publique remplit notamment une fonction de conseil auprès des ministres. Ce rôle est rempli principalement par les plus hauts fonctionnaires, aidés de leur personnel. Il s'agit notamment de cerner les problèmes, de consulter les parties intéressées, de déterminer les possibilités, de faire des analyses, d'établir des consensus, de consulter d'autres sources spécialisées et de formuler des recommandations.

1.19 La fonction publique a aussi comme rôle d'assurer une vaste gamme de services et d'appliquer les règlements qui découlent des décisions d'intérêt public. À chaque jour, des fonctionnaires s'acquittent de nombreuses fonctions, depuis les services douaniers jusqu'aux manoeuvres des brise–glaces, et depuis la recherche agricole jusqu'à l'inspection des aliments. Voilà quelques–uns des produits et services que les Canadiens, par l'intermédiaire de leurs élus au Parlement, ont décidé de s'offrir par l'entremise de la fonction publique.

1.20 Le troisième rôle de la fonction publique consiste à s'occuper de questions qui ne sont jamais connues du public et qui n'entrent jamais dans l'arène politique. Il s'agit des pratiques administratives qui sont élaborées dans le contexte du cadre administratif légiféré par le Parlement.

1.21 Bref, ce que la fonction publique doit faire et bien faire, c'est proposer des politiques, gérer des programmes et des services, et élaborer et mettre en place des pratiques administratives.

Une fonction publique compétente

1.22 Pour être compétente et efficace, la fonction publique doit compter sur des personnes qui ont la conviction, la compétence, la connaissance et l'expérience nécessaires. En tant qu'organisation, elle doit aussi avoir la capacité d'apprendre, ainsi que de s'ajuster et de se renouveler, au rythme d'une évolution rapide et constante.

Une fonction publique efficiente

1.23 La fonction publique est efficiente si elle s'acquitte de ses fonctions de la meilleure façon et le plus économiquement possible. Il lui faut donc toujours chercher à améliorer sa façon de faire les choses. En l'absence des stimulants que sont les forces du marché, la fonction publique a une obligation encore plus rigoureuse d'utiliser à bon escient les ressources et les instruments dont elle dispose pour accomplir son travail. Elle doit innover, apprendre et améliorer.

Les valeurs de la fonction publique

1.24 L'un des aspects critiques d'une fonction publique compétente et efficiente, ce sont les valeurs communes auxquelles elle tient fortement, parce que l'administration publique repose sur le jugement. Pour de nombreuses activités dans le secteur public, il est à peu près impossible de décrire précisément tous les choix et les résultats possibles. Habituellement, il n'y a pas qu'une seule voie claire à suivre et, dans de nombreux cas, il existe toute une gamme de voies à suivre avec tout un éventail de résultats possibles. Toutes sortes de groupes d'intérêts peuvent avoir des attentes distinctes et souvent contradictoires sur les objectifs que devraient atteindre les programmes publics, et la politique consiste à obtenir un consensus par la créativité et le compromis.

1.25 L'administration publique consiste à gérer en vue d'atteindre des buts qui, pris individuellement, peuvent être imparfaits, mais sont dans l'ensemble politiquement acceptables. Il arrive souvent que les gestionnaires n'ont que des renseignements imparfaits et incomplets sur le rendement, et qu'ils sont submergés par toutes sortes d'opinions subjectives. Les valeurs de la fonction publique procurent les éléments de contrôle normatifs qui la guident dans la prise de décisions. À notre avis, le rôle des valeurs est si important que la qualité de l'administration publique varie selon qu'on est plus ou moins convaincu de ces valeurs. Par conséquent, la protection et le maintien du système sur lequel repose les valeurs de la fonction publique sont des facteurs de toute première importance.

1.26 La fonction publique doit en principe agir dans l'intérêt public et être politiquement désintéressée, anonyme, impartiale, dévouée, professionnelle et fidèle au gouvernement au pouvoir. Elle doit en principe offrir un service efficient, efficace et équitable aux particuliers, aux groupes et à la société. Il survient inévitablement des tensions entre certaines de ces valeurs. Il faut parvenir à un équilibre entre le bien commun et le bien de l'individu de même qu'entre le souci d'efficacité et la nécessité de suivre la procédure établie. Or, l'essence même de la

fonction publique se définit par ces attentes. Elle doit composer avec ces tensions tout en respectant des normes élevées de professionnalisme et de service envers les élus et les citoyens, même dans un contexte d'évolution rapide.

1.27 Ces valeurs sont ancrées dans les organisations de la fonction publique, dans leur mandat, dans leurs systèmes et pratiques, ainsi que chez les personnes qui occupent des charges dans la fonction publique. Les valeurs de la fonction publique lui donnent un caractère de permanence et de stabilité. La fonction publique, du fait de sa permanence institutionnelle, est étroitement liée à la société qu'elle sert.

1.28 La fonction publique doit en principe avoir une perspective à long terme dans sa fonction de conseil en matière de politiques puisque, pour servir l'intérêt public, il lui faut regarder loin en avant. En revanche, la durée d'un Parlement est relativement brève. Il peut donc y avoir des tensions, mais ces tensions sont saines, parce que les ministres doivent s'attendre à ce que leurs conseillers examinent toutes les facettes avant de faire des recommandations en matière de politiques. Comme elle est étroitement liée à la société, la fonction publique en reflète les valeurs et les intérêts. En contrepartie, elle doit avoir une légitimité, et bénéficier de la confiance et de l'appui de la population.

Constatations de l'étude

Les pressions en faveur du changement

Les pressions exercées par les Canadiens

1.29 Pendant que font rage les discussions et les débats sur la taille du gouvernement, ainsi que sur l'ampleur et l'étendue des services publics, la plupart des Canadiens veulent encore que leur gouvernement fournisse concrètement des programmes et des services essentiels. Fait intéressant, les Canadiens font toujours beaucoup confiance aux fonctionnaires tout en étant de plus en plus méfiants du « gouvernement » dans son ensemble. Selon les sondages d'opinion publique (voir, à titre d'exemple, la pièce 1.3), la population souhaite que la régie soit améliorée et ce, par l'obligation de rendre compte des résultats, par de plus vastes consultations du gouvernement fédéral auprès des intéressés et par une plus grande transparence des décisions du gouvernement fédéral. Pour que ces attentes se concrétisent, des changements sont nécessaires, tant chez les élus que chez les fonctionnaires.

> « La société obtient les services publics qu'elle souhaite. Si les gens pensent que le gouvernement fonctionne à l'aveuglette et a une attitude bureaucratique, c'est effectivement la façon dont il se comportera. En revanche, s'ils reconnaissent que la fonction publique est une institution qui mérite le respect, ils auront en définitive un gouvernement fort. »

Pièce 1.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.30 Les Canadiens s'attendent non seulement à ce que leur gouvernement les consulte et soit transparent, mais aussi à ce que la prestation des services publics soit améliorée. Selon un sondage d'opinion publique, les Canadiens pensent que les services ont des lacunes sur les plans suivants : empressement, fiabilité, commodité, transparence et franchise (voir la pièce 1.4).

Pièce 1.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Les pressions exercées par le contexte politico–économique

1.31 La fonction publique est assujettie à de puissantes pressions internationales, notamment la mondialisation du capital, des marchés, du savoir, du travail et des questions sociales. En outre, l'essor technologique et la concurrence internationale expliquent le rythme rapide de l'évolution actuelle. C'est pourquoi il faudra de plus en plus compter sur les conseils avisés de personnes bien formées et expérimentées.

« Il n'y a pas un seul ministère qui ne subit pas l'effet de ce qui se passe dans d'autres pays. »

1.32 La fonction publique est également touchée par le vieillissement de la population canadienne, de même que par les discussions constantes sur la Constitution et sur les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, ce qui accroît le sentiment de pression. Il y a aussi une autre source importante de pression, soit la détermination du gouvernement de s'attaquer aux importants déficits financiers annuels en comprimant les dépenses de l'État.

1.33 Tout porte à croire qu'il n'y aura pas de répit ni dans la cadence du changement ni dans l'intensité des pressions. Bien au contraire, la cadence du changement devrait probablement s'accélérer. Pour une organisation vaste et complexe comme la fonction publique canadienne, c'est un véritable tour de force que de se donner la capacité de s'adapter et de maintenir la cadence.

Les pressions exercées par les tenants de la « nouvelle gestion publique »

1.34 Les analystes de la fonction publique dans les pays occidentaux préconisent pour ce secteur d'activité des changements axés sur l'efficience et qui devraient conduire aux résultats suivants :

- l'utilisation audacieuse de mécanismes analogues à ceux du marché pour les volets du secteur public qui ne peuvent être confiés directement au secteur privé;
- l'intensification de la décentralisation organisationnelle et spatiale de la gestion et de la prestation des services;
- l'insistance constante dans les communications sur la nécessité d'améliorer la qualité du service;
- l'insistance tout aussi persistante sur la satisfaction de la clientèle.

1.35 Selon une étude de l'OCDE, la fonction publique de l'avenir adoptera cette approche de sorte que le secteur public :

- sera moins présent dans la prestation directe des services;
- veillera davantage à établir un cadre souple dans lequel pourra se dérouler l'activité économique;
- fera une meilleure réglementation, en étant mieux renseigné sur les répercussions éventuelles;
- évaluera constamment l'efficacité des politiques;

- se donnera des fonctions de planification et de direction devant les impératifs économiques et sociaux;

- aura une approche plus participative à la régie.

1.36 Ces nouvelles perspectives mondiales — qui ont déjà été mises en pratique dans certaines administrations — vont à l'encontre de l'idée traditionnelle d'une seule fonction publique occupant une position prépondérante dans le secteur public. La fonction publique devrait plutôt devenir un petit noyau institutionnel, se réduire à un certain nombre de ministères quasi–autonomes et être un secteur public sans lien de dépendance, et c'est le secteur privé qui devrait se concerter pour offrir les services qui ont depuis toujours été l'apanage d'une fonction publique centralisée.

1.37 Ces nouvelles approches soulèvent un certain nombre d'interrogations qui doivent être examinées et discutées, notamment : Quel genre de fonction publique le Canada souhaite–t–il avoir? Quelle partie du travail de la société devrait être accompli dans le secteur public et par lui? Quel ensemble de valeurs doivent inspirer la prestation des biens et des services publics? La fonction publique doit–elle viser exclusivement l'efficience ou également répondre à d'autres buts de la société, comme être représentative, dans sa composition même, de la population dans son ensemble? Quels devraient être les critères pour céder des attributions de la fonction publique au secteur privé?

1.38 Ces questions au sujet de la conception de la fonction publique et de la gestion publique doivent être débattues avec toutes les parties intéressées pour que l'on s'entende sur ce que devra être la fonction publique canadienne dans l'avenir.

La fonction publique actuelle

1.39 La fonction publique actuelle est l'aboutissement non seulement de traditions et de pratiques de longue date, mais aussi d'initiatives récentes visant les compressions budgétaires et la mise en place de réformes.

Un portrait

1.40 La pièce 1.2 montre que le nombre de fonctionnaires a constamment diminué, pour passer de plus de 240 000 en 1992 à environ 207 000 en mars 1996. La taille et la composition actuelles de la fonction publique sont l'aboutissement d'initiatives successives de réduction des effectifs après une longue période sans roulement véritable. Plus précisément, les récentes compressions budgétaires ont conduit à la retraite anticipée et au départ de milliers de fonctionnaires. En 1995-1996 par exemple, il y a eu près de 20 000 cessations d'emploi d'employés nommés pour une période indéterminée dans la fonction publique, comparativement à moins de 10 000 dans chacune des trois années précédentes (voir la pièce 1.5).

Pièce 1.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.41 Dans son rapport annuel de 1995-1996 au Parlement, la Commission de la fonction publique trace le portrait statistique des personnes qui composent la fonction publique actuelle. La plus grande partie d'entre elles travaillent dans quatre grands ministères : Revenu Canada, Défense nationale, Développement des ressources humaines Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La Commission indique également que la fonction publique est de plus en plus composée de professionnels, et que la représentation des femmes et le bilinguisme s'y améliorent.

1.42 Ce même rapport signale une baisse des nominations pour une période indéterminée et une augmentation des nominations pour une période déterminée. Ainsi, pour à peine quatre pour cent des nominations dans la fonction publique d'avril 1995 à mars 1996, il s'agissait d'emplois pour une période indéterminée. Dans les autres cas, il s'agissait d'emplois pour une période déterminée, y compris des emplois pour étudiants.

1.43 La Commission de la fonction publique signale que la structure d'âge dans la fonction publique est en voie de changer de façon marquante. On peut voir, à la pièce 1.6, une comparaison de l'importance des différents groupes d'âge en 1986 et en 1996. Le profil d'âge plus récent montre qu'il y a une concentration dans le groupe d'âge moyen, et qu'il y a moins de travailleurs plus jeunes et moins de travailleurs plus âgés. Il est utile de signaler en particulier que, en 1996, moins de neuf pour cent des fonctionnaires avaient moins de 30 ans, comparativement à près de 17 p. 100 en 1986. Étant donné cette situation, alliée à la réduction récente des effectifs et la perte qui s'ensuit de personnes d'expérience qui ont pris leur retraite, on craint que la fonction publique ne renouvelle pas suffisamment ses compétences et qu'elle n'ait subi une perte de son savoir. On peut aussi se demander quelle est la contribution de la fonction publique au développement des futurs dirigeants de la société canadienne.

Pièce 1.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

1.44 De nombreux fonctionnaires se sentent de plus en plus obligés de travailler davantage et de répondre à des exigences nouvelles et croissantes, et ce dans un contexte de diminution des ressources. Leur rémunération est bloquée depuis plus de cinq ans et les récentes augmentations sont considérées tout au plus comme modestes. Un haut fonctionnaire a dit qu'on exige maintenant « une excellence à rabais » — soit un service de première classe, mais qui ne devrait coûter à peu près rien. Ces facteurs, sans compter la réduction constante des effectifs et la mise en place de nouvelles structures de prestation des programmes, ont entraîné chez la main–d'oeuvre un sentiment d'insécurité et de dévalorisation, et ont affaibli sa capacité de répondre aux nouvelles exigences.

Un rôle en évolution et moins de ressources

1.45 Annoncé dans le Budget de février 1994, l'Examen des programmes est un examen stratégique des activités du gouvernement en vue de « repenser le rôle de l'État ». Il visait par ailleurs à contribuer à rétablir la responsabilité financière et à juguler le déficit fédéral. L'Examen « procurerait un fondement rationnel pour une transformation profonde du gouvernement fédéral. Il s'agirait de mettre en place un secteur public fédéral qui travaille et dépense de façon plus avisée et qui procure plus judicieusement aux Canadiens ce dont ils ont réellement besoin. » Des objectifs financiers ont été fixés pour une période de trois ans et chacune des entités a eu pour mandat d'atteindre ces objectifs selon ses propres priorités. L'initiative était dirigée par les ministres et exécutée par les organismes centraux et les hauts fonctionnaires.

> « Il faut que notre structure de programmes soit axée sur ce que le gouvernement fédéral doit absolument faire et il nous faut investir dans les personnes, dans les programmes et dans les institutions dont nous avons besoin pour y arriver. Si nous arrivons à atteindre ce but en innovant vraiment, nous pourrions dans dix ans être reconnus comme le meilleur gouvernement au monde. »

1.46 Six critères ont été proposés aux ministères et organismes pour l'examen de leurs activités (voir la pièce 1.7).

Pièce 1.7

Les six critères de l'Examen des programmes

Le secrétariat chargé de l'Examen des programmes a demandé aux ministères de revoir leurs activités et programmes en fonction des critères suivants :

1. Critère de l'intérêt public — est–ce que le programme ou l'activité continue de servir l'intérêt public?

2. Critère du rôle du gouvernement — y a–t–il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le domaine du programme ou de l'activité?

3. Critère du fédéralisme — le rôle actuel du gouvernement est–il approprié, ou faut–il songer à le transférer aux provinces?

4. Critère du partenariat — quelles activités ou programmes pourrait–on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole?

5. Critère de l'efficacité — si le programme ou l'activité continue, comment peut–on améliorer son efficacité?

6. Critère de la capacité financière — peut–on se permettre financièrement l'ensemble des programmes et des activités qui en résultera? Sinon, que devrait–on abandonner?

1.47 Ces six questions, et l'ordre dans lequel elles sont posées, montrent les deux grandes orientations de l'initiative : en premier lieu, redéfinir les attributions des programmes du gouvernement fédéral et, en deuxième lieu, réduire leur coût. L'Examen des programmes a eu des répercussions profondes, soit la diminution des dépenses de l'État et de la taille de la fonction publique. Il a également bien fait comprendre qu'il y a des limites à la capacité du gouvernement d'entreprendre de nouveaux programmes et initiatives.

1.48 Le remaniement des programmes a connu des succès inégaux. Certains ministères, comme Transports Canada, ont été cités en exemples pour la façon dont ils sont parvenus à réduire leurs dépenses et à repenser leurs programmes (voir la pièce 1.8). D'autres amorcent un processus de réflexion sur leur fonctionnement.

Pièce 1.8

L'Examen des programmes à Transports Canada

Il s'agissait de redéfinir le rôle du Ministère, de réduire sa taille et de continuer quand même à offrir des services efficaces à un coût abordable. Les cadres du Ministère, avec l'appui du personnel, ont analysé et exploré les politiques existantes. Ils ont ensuite présenté des solutions de rechange. Le ministre a soumis les propositions retenues aux instances politiques. Le sous–ministre a ensuite entrepris de mettre en place les changements au sein du Ministère.

Le cas illustre l'importance de la collaboration entre le ministre, le sous–ministre et le personnel d'un ministère. Le courage d'agir et la volonté de participer à un effort collectif sont les ingrédients d'une formule puissante pour atteindre des résultats. L'initiative est loin d'être terminée, mais elle est en bonne voie.

1.49 L'une des conséquences de l'Examen des programmes est que les gestionnaires sont encouragés à accorder plus d'attention aux résultats qu'aux intrants. La stratégie sous–jacente à l'idée de mettre plutôt l'accent sur les résultats consistait à changer également les systèmes et les processus de soutien.

Les entraves posées par de lourds systèmes de gestion du personnel

1.50 Publié par le gouvernement en 1990, le Livre blanc intitulé *Fonction publique 2000 : le renouvellement de la fonction publique du Canada* mettait l'accent sur l'objectif d'améliorer le service offert aux Canadiens et celui de mettre en place une fonction publique davantage axée sur les personnes. Sept ans après l'annonce de FP 2000, on

s'entend en général pour dire que l'objectif de simplification du régime de gestion du personnel au gouvernement n'a pas été atteint, malgré les réformes introduites par la *Loi sur la réforme de la fonction publique* en 1993.

1.51 Par exemple, le manuel du personnel du Conseil du Trésor, qui est maintenant offert en partie sur CD–ROM, et le *Guide d'entrée personnel–paye* comptent au total plus de 12 000 pages de règles, d'instructions, de lignes directrices et de directives, notamment quelque 70 conventions collectives et normes de classification et d'évaluation des emplois. Il y a encore quelque 840 taux de rémunération et plus de 70 000 règles régissant la paie seulement. En outre, la Commission de la fonction publique et les ministères ont élaboré des règles en matière de gestion du personnel.

1.52 Les règles commandent une vaste quantité d'opérations relatives au personnel qui exigent pour leur traitement beaucoup de travail et des connaissances poussées en administration. Il n'est donc pas étonnant que les gestionnaires de la fonction publique soient frustrés par le fardeau administratif et le manque de souplesse apparent du système de gestion du personnel. Ils savent par ailleurs que, dans toute tentative de simplification, il faut tenir compte de la nécessité de suivre la procédure établie, des valeurs d'une fonction publique professionnelle, et de l'impératif de soustraire le système de nomination à l'influence de la politique partisane.

Un climat d'incertitude

1.53 Les changements apportés récemment au sein du gouvernement fédéral ont contribué à la création d'un sentiment d'incertitude collective au sujet de la raison d'être du fonctionnaire, et d'incertitude individuelle sur le bien–fondé d'embrasser une carrière dans la fonction publique. Un profond changement d'attitude est manifeste.

1.54 Aux yeux de nombreuses personnes, les initiatives de réforme des dernières années ont profondément modifié la nature du « contrat de la fonction publique ». De nombreux fonctionnaires estiment que l'employeur n'a pas respecté le contrat implicite qui le lie avec l'employé, soit la sécurité d'emploi si le rendement du fonctionnaire est satisfaisant, en contrepartie d'une impartialité et d'une fidélité non partisane envers le gouvernement. À l'appui de ce point de vue, on invoque les décisions du gouvernement de modifier les dispositions de la loi relatives à la sécurité d'emploi en vue d'autoriser la réduction des effectifs.

1.55 D'autres allèguent qu'il n'y a jamais eu un tel contrat implicite. C'est plutôt que, en raison d'une longue période de croissance sans précédent de la fonction publique à partir des années 40 jusqu'aux années 80, on s'était convaincu de l'existence de la sécurité d'emploi. Des initiatives plus récentes, comme la *Directive sur le réaménagement des effectifs* de 1991, ont eu le même effet. De toute façon, les compressions au sein du gouvernement ont montré que les hypothèses soutenues par beaucoup au sujet de la sécurité d'emploi ne correspondent pas à la situation actuelle. Cette redéfinition de la relation d'emploi a créé chez de nombreux fonctionnaires un sentiment d'incertitude au sujet de leur avenir.

> « Il est vrai que beaucoup quittent en raison de l'incertitude, mais ces personnes pensent aussi au fond d'elles-mêmes que leur travail n'est pas apprécié. »

> « Les gens ont souvent l'impression que personne ne se soucie d'eux. »

1.56 De nombreuses personnes nous ont confié que, être fonctionnaire autrefois, c'était non seulement avoir un emploi, mais aussi avoir la possibilité de faire une différence. Or être fonctionnaire maintenant, affirme–t–on, c'est comme avoir n'importe quel autre emploi, sauf qu'il est en plus démotivant. Le nombre d'employés de première ligne et de gestionnaires de niveau intermédiaire qui choisiraient de ne pas redevenir fonctionnaires, s'ils avaient le choix, a augmenté depuis six ans (voir la pièce 1.9). Aux yeux des personnes qui en font partie, la fonction publique ne procure pas d'occasions de croissance et de perfectionnement personnels, ni de sécurité d'emploi ni de possibilité de servir l'intérêt public ni de revenus (voir la pièce 1.10). Notre étude indique que bon nombre des personnes qui

sont restées dans une fonction publique amoindrie estiment que leur avenir est incertain et que leur rendement et leur dévouement ne sont pas appréciés.

Pièce 1.9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Pièce 1.10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

> « Il y a beaucoup de gens âgés entre 45 et 50 ans qui tout au plus s'accrochent à leur emploi et n'attendent que le moment propice plutôt que d'être rejetés sans aucun égard. Voilà qui ne peut que conduire un programme au désastre. »

1.57 Ce climat actuel d'incertitude dans la fonction publique est inquiétant sur deux plans. En premier lieu, si le moral des fonctionnaires est à la baisse, il en sera de même de leur dévouement. En deuxième lieu, les valeurs de la fonction publique — que de nombreux fonctionnaires associent, à tort ou à raison, avec l'idée d'une fonction publique « professionnelle » ou permanente — sont en péril au moment où un grand nombre d'entre eux estiment que le gouvernement n'a pas respecté sa partie du « contrat ».

Des dirigeants assiégés

1.58 Ce sont les fonctionnaires de haut rang qui se sentent le moins mal à l'aise au sujet de leur choix de carrière (voir la pièce 1.9), même si bon nombre d'entre eux, dont plusieurs sous–ministres, ont récemment quitté la fonction publique. C'est ce que révèlent les commentaires des hauts fonctionnaires qui comptent parmi les subordonnés immédiats des sous–ministres. Ils ont l'impression que, pendant qu'ils sont encore aux prises avec le stress associé à la réduction des effectifs dans leur ministère, leur sous–ministre en est déjà à l'élaboration de nouvelles politiques, comme si les difficultés associées à la réduction étaient réglées.

1.59 Tous les gestionnaires de niveau supérieur s'inquiètent toutefois de la baisse du moral chez leurs employés. Dans un récent sondage auprès du groupe de la haute direction, ses membres se sont dits inquiets du fait que leurs employés sont moins dévoués, qu'ils ne font plus l'objet de reconnaissance et que leur moral s'érode. Le groupe de travail des sous–ministres sur les modèles de prestation des services a cerné trois facteurs pouvant expliquer cette baisse du moral : les employés se sentent sous–estimés, le climat est à l'incertitude et il leur faut répondre à des attentes élevées avec moins de ressources.

1.60 En tant que groupe, les hauts fonctionnaires estiment qu'ils sont également assujettis au stress en raison de la lente évolution des politiques, des stratégies et des programmes relatifs aux ressources humaines. Ils sont aussi inquiets en raison, d'une part, de la perte d'employés résultant de la compression des effectifs et, d'autre part, de l'exode des spécialistes et professionnels monnayables vers le secteur privé (voir la pièce 1.5), où la rémunération et les avantages sont généralement plus élevés. Par–dessus tout cela, ils doivent aussi évoluer rapidement, travailler très dur, donner un rendement élevé et vivre dans l'incertitude au sujet de leur propre avenir dans la fonction publique. Or, il s'agit de ce même groupe qui doit, de concert avec ses sous–ministres, donner l'exemple et être une figure de proue pour le reste des employés.

> « Ce qui perturbe les hauts fonctionnaires, ce n'est pas uniquement le gel des salaires, mais le gel des possibilités... la possibilité de faire des choses nouvelles, intéressantes et novatrices. C'est le message que j'entends tout le temps. Et lorsque les gens ne se sentent pas appréciés, lorsque leur travail les ennuie et les frustre, ils se rendent compte du gel de leur salaire. Cela les décourage davantage. »

1.61 Bref, la fonction publique actuelle est une institution en proie au stress. Elle est plus modeste que par le passé; de plus en plus, ses membres ont atteint l'âge moyen; il est difficile d'y accéder; son rôle n'est pas clair; elle offre moins de possibilités d'avancement (voir la pièce 1.11); et elle dispose de moins de ressources pour s'acquitter de ses responsabilités. Elle est constamment assujettie à une réforme de ses programmes et elle doit mettre en place de nouvelles façons d'offrir les programmes. Elle est aussi alourdie par des systèmes de gestion du personnel très contraignants. La fonction publique actuelle fonctionne dans un climat d'incertitude, ses hauts dirigeants se sentent assiégés et ils s'inquiètent de la baisse de leur propre dévouement, de leur motivation et de leur moral.

Pièce 1.11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

À quoi faut–il accorder une attention particulière?

1.62 De nombreux fonctionnaires pensent que les valeurs et les méthodes traditionnelles de la fonction publique sont battues en brèche. D'autres allèguent qu'il s'agit d'une occasion de changer de cap et que, de l'épreuve de la réduction rapide des effectifs et des impératifs de réforme, sortira une fonction publique rationalisée, renouvelée et renforcée. Pour que cette dernière prévision plus optimiste se révèle exacte, il faudra d'abord résoudre un certain nombre de problèmes qui existent toujours et compter sur une volonté de mettre en place une nouvelle fonction publique.

1.63 Les personnes sont la principale ressource de la fonction publique et il est essentiel de bien les gérer pour qu'elles soient en mesure de faire face aux exigences nouvelles et mouvantes. Plus que tout autre facteur, une saine gestion de la fonction publique exige le maintien de cette ressource humaine avec ses compétences et ses valeurs essentielles au service des Canadiens. Aucun adepte du changement ne souhaite éroder ces valeurs et miner ainsi la volonté de la fonction publique à agir dans l'intérêt public.

1.64 Selon les résultats de notre étude, il faut accorder une attention particulière aux aspects suivants pour conserver une fonction publique compétente et efficiente :

- le renouvellement et le rajeunissement de la main–d'oeuvre dans la fonction publique;
- la résolution des problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines;
- l'amorce d'un dialogue plus constructif sur le rendement et sur le partenariat;
- un leadership soutenu et la détermination constante de progresser.

Le renouvellement et le rajeunissement de la main–d'oeuvre

1.65 Les dirigeants de la fonction publique savent qu'il leur faut se préoccuper tout spécialement des ressources humaines. Dans son rapport de 1995-1996 au Parlement, la Commission de la fonction publique décrivait les changements démographiques qui se sont produits. Elle mentionnait la baisse du recrutement, ce pourquoi la fonction publique est de plus en plus d'âge moyen. Le fonctionnement des programmes visant à attirer des diplômés très talentueux et motivés laisse à désirer, selon le rapport le plus récent du greffier du Conseil privé adressé au Premier ministre. En outre, étant donné le grand nombre de départs récents, il y a des lacunes en matière de compétences et de savoir dans de nombreux domaines. Il faudrait, à notre avis, que la fonction publique cherche particulièrement à cerner et à combler ces lacunes, de même qu'à se donner toute la capacité qu'il lui faut en ressources humaines pour répondre aux nouveaux impératifs et pour assurer sa vitalité future.

1.66 **Le renforcement de la capacité d'élaboration des politiques.** Il faut trouver une solution à long terme pour renforcer la capacité de la fonction publique d'assurer une bonne fonction de conseil en matière de politiques. L'un des rôles essentiels de la fonction publique consiste à élaborer les politiques et à remplir une fonction de conseil auprès des ministres. Cette fonction est remplie par les hauts fonctionnaires, avec l'appui des analystes de leur ministère. Dans un rapport qui a précédé les dernières réductions des effectifs, le greffier du Conseil privé a manifesté son inquiétude au sujet de l'affaiblissement de la capacité d'élaboration des politiques au sein du gouvernement. Depuis, la réduction des effectifs a aggravé la situation, parce que les mesures d'encouragement à la retraite anticipée ont amené des personnes très expérimentées à quitter. Il s'agit là d'un problème qui touche à la capacité de la fonction publique non seulement d'assurer une fonction de conseil de haute qualité, mais aussi de maintenir un groupe d'hommes et de femmes sur qui les dirigeants de la fonction publique ont pu compter depuis toujours.

1.67 Un groupe de travail composé de sous–ministres a été expressément mandaté pour examiner la capacité d'élaboration des politiques, compte tenu du fait qu'il y a peut–être des lacunes à cet égard au gouvernement fédéral. Le groupe de travail a réitéré l'importance d'une telle capacité de premier ordre au gouvernement et a reconnu qu'il existe certains problèmes. Il s'est inquiété du fait qu'on ne consacre pas suffisamment de temps et d'efforts à la réflexion et aux échanges entre les hauts fonctionnaires des divers ministères sur les perspectives à long terme. Voici comment s'est exprimé un observateur : « L'important cède le pas à l'urgent ». Les recommandations du groupe de travail portent principalement sur la nécessité du renouvellement de la fonction publique et de l'amélioration du recrutement, ainsi que sur l'établissement de partenariats, avec les chercheurs de l'extérieur, pour que la fonction publique en arrive à se redonner une capacité d'élaboration de politiques.

1.68 La fonction publique compte maintenant de plus en plus pour cette analyse sur des experts–conseils, parfois d'anciens fonctionnaires, et sur des organismes de l'extérieur. On peut obtenir de bons résultats en ayant recours à d'anciens fonctionnaires. La consultation externe est et sera toujours un volet nécessaire de la formulation des politiques. Toutefois, même si le gouvernement répond actuellement à ses besoins à court terme pour l'analyse des politiques, la « sous–traitance » ne contribue en rien à la formation de la prochaine génération de conseillers en politiques et de hauts dirigeants dans la fonction publique.

1.69 **Le renforcement de la compétence et de l'engagement.** Le savoir et l'engagement de ses membres sont les atouts les plus importants de la fonction publique, et ces deux éléments doivent être rétablis et mis à jour pour suivre le rythme du changement. C'est là un défi pour la direction et pour les divers programmes de formation et de perfectionnement dans la fonction publique.

1.70 Un certain nombre de services au public sont maintenant assurés par d'autres éléments du secteur public, par le secteur privé et par le secteur des organismes à but non lucratif plutôt que par la fonction publique traditionnelle. Dans le cadre d'une telle structure nouvellement définie, il y aurait lieu de préciser sans tarder l'ensemble des compétences nécessaires pour veiller à son bon fonctionnement, notamment gérer les obligations contractuelles et veiller à la bonne marche de l'obligation de rendre compte et de la prestation des services.

La résolution de problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines

1.71 Dans le cadre de l'initiative FP 2000, on a cherché expressément à améliorer la gestion des ressources humaines dans la fonction publique et à atténuer le lourd fardeau des règles et des procédures. Or, malgré des efforts considérables, il y a eu peu de changement. L'Examen des programmes a permis de réduire la taille de la fonction publique, mais n'a pas résolu un certain nombre de problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines. On s'en est remis plutôt à d'autres initiatives de changement.

1.72 Il faut s'attaquer aux problèmes qui découlent de trois des plus importants systèmes de gestion du personnel. Il y a eu diverses tentatives de modernisation, mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les systèmes de classification et d'évaluation des emplois, de dotation et de négociation collective.

1.73 **Le système de classification et d'évaluation des emplois.** Il s'agissait de passer à un système moderne de classification et d'évaluation des emplois, ce qui était un volet important du renouvellement de la fonction publique. En 1990, nous avions signalé l'existence d'un nombre relativement élevé de groupes professionnels dans certains ministères et organismes. Nous avions signalé que six ministères comptaient au moins 40 groupes professionnels, et qu'un d'entre eux en avait 56. Nous avions conclu qu'un changement fondamental s'imposait.

1.74 Nous avions aussi reconnu à ce moment–là qu'il s'agissait d'une tâche difficile, surtout s'il fallait respecter l'exigence de l'équité salariale. Comme nous l'avions signalé dans notre Rapport de mai 1996, cette tâche difficile, soit la simplification de la structure des groupes professionnels, n'a été que partiellement accomplie, même si les discussions se poursuivent entre le Conseil du Trésor, les syndicats et les fonctionnaires, et que des efforts sont en cours pour y arriver.

1.75 **Le système de dotation.** Avec la mise en oeuvre de la *Loi sur la réforme de la fonction publique*, on a entrepris de simplifier le régime permettant d'attirer et de recruter des personnes et de leur confier le travail qui leur convient. Toutefois, des études et des examens de la Commission de la fonction publique montrent que ni les gestionnaires ni les employés ne sont satisfaits du système actuel. Les gestionnaires sont d'avis que le système devrait être plus efficace et plus expéditif. Les employés sont d'avis que le système actuel n'est pas toujours équitable et ne protège pas uniformément le mérite.

1.76 **Le système de négociation collective.** Depuis 20 ans, les droits relatifs à la négociation collective ont été modifiés ou suspendus pour un total de près de dix ans. On a adopté des lois qui ont modifié ou suspendu les conventions, ainsi que les salaires et les conditions de travail. La négociation collective devrait reprendre en 1997. Le processus et l'étendue de la négociation ont également été modifiés au fil des ans. Un processus s'est instauré, selon lequel la sécurité d'emploi dans le cadre de la *Directive sur le réaménagement des effectifs* est « négociée » indépendamment des salaires et des autres conditions de travail. La direction et les syndicats n'ont pas constamment collaboré à la résolution des problèmes de gestion des ressources humaines. Sur le plan positif, les syndicats participent maintenant activement à l'élaboration de la *Norme générale de classification* et à l'initiative du gouvernement visant l'élaboration d'une structure des ressources humaines mieux adaptée à la gestion du personnel scientifique.

1.77 **Ces problèmes doivent être réglés.** Si des mesures sont prises pour le règlement de ces trois problèmes, on pourra enfin donner libre cours au processus de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Il reste toutefois des facteurs fondamentaux qui peuvent influer sur la solution de ces problèmes. La « nouvelle gestion publique », par exemple, met beaucoup l'accent sur l'importance de l'efficience et de l'adaptation. Elle voudrait que la rémunération soit fondée sur les conditions du marché local, plutôt que sur des échelles salariales pour l'ensemble de la fonction publique.

1.78 Le transfert d'activités de prestation des services à l'extérieur de la fonction publique offre actuellement la possibilité de rationaliser les opérations, en raison des systèmes et des processus pénibles de gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Toutefois, ce transfert des services doit se faire parce qu'il est en soi valable, et non seulement parce qu'il faut éliminer les contraintes bureaucratiques dans la fonction publique. Même si des efforts consciencieux ont été accomplis pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, ses dirigeants et ses chefs politiques se doivent de chercher à éliminer ces contraintes.

L'amorce d'un dialogue plus constructif sur le rendement

1.79 Les fonctionnaires rendent compte à leur ministre de leur administration. Les ministres répondent à la Chambre des communes de l'acquittement de toutes leurs responsabilités, y compris de celles qu'ils ont déléguées à d'autres. L'opposition a pour fonction de mettre en question le rendement du gouvernement et, par conséquent, du ministre. Cette remise en question est un volet essentiel de notre régime de gouvernement.

1.80 Le gouvernement devient plus complexe et le ministre ne peut s'occuper directement de nombreuses questions administratives. Il devient de plus en plus difficile de respecter l'idéal traditionnel, soit que le ministre doit tout savoir et que les fonctionnaires ne doivent rien faire qui puisse embarrasser le ministre.

1.81 On demande aux fonctionnaires de faire plus avec moins et de prendre plus de risques; or, les ministres sont soumis à l'examen critique de l'Opposition et ils cherchent à amoindrir le risque. Étant donné ces pressions, on est plus hésitant à faire connaître entièrement les lacunes et les succès, et à entamer un débat constructif sur la façon d'instaurer le changement.

1.82 Les Canadiens veulent que la fonction publique soit plus ouverte et plus transparente dans ses buts et ses activités. Ils veulent savoir ce qu'elle fait, pourquoi elle le fait et à quel prix. Être transparent et ouvert, ce n'est pas nécessairement faire rapport de tout. Il y en a vraiment trop pour que cela soit possible. L'obligation raisonnable de rendre compte, c'est plutôt l'idée de faire connaître ce qui est utile et dans l'intérêt public, et de communiquer d'autres renseignements sur demande à quiconque désire les obtenir. C'est seulement lorsque les citoyens et les fonctionnaires comprendront mieux leur situation respective qu'il sera possible d'en arriver à un dialogue éclairé et d'apporter des changements qui répondent aux attentes des uns et des autres.

> « Il s'agit d'encourager de plus en plus de gens à s'acquitter de leurs responsabilités à titre de citoyens et, pour le gouvernement, d'être tout particulièrement attentif à la voix des citoyens, non seulement au moment des élections, mais dans toutes les facettes de la conception et de la mise en oeuvre des politiques d'intérêt public. »

1.83 Il y a un certain nombre de domaines dans lesquels les fonctionnaires et les gestionnaires de la fonction publique peuvent apporter des changements, quelles que soient les tensions inhérentes au système. Pour corriger certaines lacunes propres à des éléments de la prestation des services, comme la courtoisie, l'empathie ou la compréhension et la fiabilité, il n'est pas nécessaire d'imposer plus de règles et de mesures de contrôle, mais il faut plutôt modifier son attitude et son approche. Comme l'indique l'ampleur de l'écart signalé dans l'enquête dont les résultats figurent à la pièce 1.4, il y a sûrement beaucoup à faire.

> « La direction a pour tâche d'appuyer l'employé de première ligne. Elle doit tout particulièrement lui procurer tous les renseignements dont il a besoin pour poser des hypothèses valables, courir des risques et prendre des décisions. L'employé de première ligne doit avoir tous les renseignements dont il a besoin pour assumer les risques et réussir. »

1.84 Ainsi qu'il en a été question dans notre vérification sur la qualité du service (chapitre 14 de notre Rapport de septembre 1996), les gestionnaires de la fonction publique travaillent à appliquer des normes de service dans les principaux services du gouvernement. Cependant, ils ne vont pas jusqu'à faire connaître ces normes et à dire publiquement dans quelle mesure ils les respectent. Comme nous l'avons fait observer dans ce chapitre, c'est surtout parce qu'ils hésitent à faire part aux citoyens d'un résultat négatif, ce qui, de l'avis des gestionnaires de service, les embarrasserait et amoindrirait l'appui dont ils bénéficient. Voilà donc à quel dilemme les fonctionnaires peuvent être confrontés à l'heure où on leur demande d'engager un dialogue plus constructif sur le rendement.

1.85 Le défi qui se pose à la fonction publique tient à la façon dont les citoyens et les parlementaires réagissent devant les lacunes en matière de rendement administratif, car il peut y en avoir et il y en a. Certaines leçons se dégagent de l'Initiative des normes de service du gouvernement, laquelle propose que l'on parvienne à un consensus sur des normes réalistes à atteindre. Il faut à cette fin discuter, faire des recherches et dialoguer, de sorte que toutes les parties intéressées conviennent de ce qui est réalisable. Avec une telle approche, les fonctionnaires ne sont pas laissés à eux–mêmes pour fixer des buts. Même si l'Initiative visait surtout ceux qui bénéficient des services, il n'y a pas de raison pour laquelle les fonctionnaires et les ministres ne pourraient pas faire participer les députés à ce dialogue.

« Il nous faut nous rendre compte à quel point il y a des contacts entre le fonctionnaire et le citoyen. Nous devrions être fiers de ce que nous avons. Il nous faut aussi savoir qu'un fonctionnaire peut de temps à autre être dans une mauvaise passe, mais sans pour autant nous lancer dans une vaste enquête ou en quelque sorte nous fouetter sur la place publique. »

1.86 Que faire en particulier devant les erreurs commises de bonne foi, devant des efforts qui, malgré les meilleures intentions, ne répondent pas aux attentes? Lorsque le rendement ne correspond pas aux attentes, il faut regarder la situation comme une occasion d'apprentissage. Les gestionnaires doivent tirer profit de ce qu'ils ont appris pour comprendre ce qu'étaient les lacunes et pour adapter leurs mode de fonctionnement en regard de ce qu'ils ont appris. Dans certains cas, les attentes ont pu avoir été irréalistes dès le départ et une meilleure planification pourrait s'imposer.

1.87 Pour que la fonction publique soit efficace, il lui faut compter sur un Parlement et sur des médias qui peuvent discuter honnêtement des erreurs dans le contexte du rendement global. Si les règles et les structures de contrôle sont trop rigides ou désuètes, le Parlement doit en être informé de sorte que les changements nécessaires soient apportés. Plutôt que de continuer de rendre des comptes chaque fois qu'une erreur est commise, il vaudrait mieux attacher de l'importance à la mesure corrective comme telle, de façon à ce qu'il y ait vraiment une amélioration. Les députés, la population et les médias doivent exiger, dans leur examen critique, que ce genre de corrections soient apportées. C'est peut–être l'absence d'apprentissage plutôt que l'absence de perfection qui devrait susciter le plus de critiques.

Un leadership soutenu et la détermination constante de progresser

1.88 On reconnaît en général que la fonction publique subit des pressions et que des changements s'imposent. La fonction publique a trouvé particulièrement difficile de faire preuve de dynamisme pour donner suite à des recommandations, avec l'exception notable de l'initiative de l'Examen des programmes, qui a été inspiré par une volonté politique. Certains hauts fonctionnaires que nous avons consultés au sujet de la mise en oeuvre ont signalé qu'il y a maintes bonnes idées dans la fonction publique, mais qu'il n'y a pas autant d'audace dans la mise en oeuvre.

« Nous constations que l'évolution est rapide et qu'il y a beaucoup de complexité autour de nous, mais que nous sommes prudents et que nous avons peu de marge de manoeuvre dans notre travail. Voilà pourquoi la mise en oeuvre est lente ou limitée, sinon inexistante. »

1.89 L'une des raisons qui expliquent cette difficulté, c'est que l'un des buts de la fonction publique consiste à assurer l'uniformité, la stabilité et la nécessité de suivre la procédure établie dans l'administration publique. Il y a aussi le fait que la fonction publique ne peut se lancer dans des projets sans appui politique.

« L'une des principales contraintes tient aux pressions politiques. Il est bon d'avoir de l'initiative tant que le gouvernement n'est pas embarrassé, et les fonctionnaires doivent travailler dans le cadre de ce que leur ministre accepte. »

1.90 Une autre raison qui explique la lenteur de la mise en oeuvre, c'est que les défenseurs du changement sont souvent déplacés et que le processus de définition des politiques et des orientations doit alors être repris. Si les chefs de file sont déplacés fréquemment dans de nombreux postes supérieurs, même à des fins de perfectionnement, il est difficile pour eux de se concentrer sur des initiatives de changement à long terme. Par ailleurs, si de nombreuses personnes expérimentées et de niveau élevé quittent, dont des sous–ministres, le problème est encore plus aigu. Il faut continuer de faire preuve de leadership et persévérer pour que les changements nécessaires se concrétisent.

1.91 Les orientations du changement ont été établies au fil du temps, notamment dans les récentes études des groupes de travail des sous–ministres. Le moment est venu d'agir en s'inspirant des leçons apprises.

Conclusion

1.92 Les participants à notre étude étaient tous convaincus de l'importance de mettre à profit les points forts du passé pour que le Canada aborde le XXI^{e} siècle avec une fonction publique moderne et de classe mondiale. La nature de la fonction publique est en voie d'être redéfinie. Certains services ne sont plus assurés par la fonction publique traditionnelle. En outre, les efforts de réforme se poursuivent pour l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité de la fonction publique.

1.93 Pour l'instant, la taille et les tâches de la fonction publique et des entités connexes du secteur public, de même que les modes d'organisation à retenir, restent toujours à définir. Le gouvernement décide au cas par cas si de telles fonctions doivent demeurer au coeur de la fonction publique ou passer ailleurs, et quelle doit être la nature de leur relation avec les ministres. Il faudra ainsi poursuivre les débats et les discussions.

1.94 La fonction publique, quelles que soient sa taille et sa composition, doit absolument être à la fine pointe dans sa façon d'aborder les systèmes et les procédures de gestion. Pour le recrutement et la rémunération, dans l'application de la technologie et dans ses efforts en vue d'une plus grande efficience administrative, elle doit s'inspirer des initiatives d'autres grands organismes au Canada.

1.95 Quatre domaines exigent une attention particulière :

- le renouvellement et le rajeunissement de la main–d'oeuvre de la fonction publique de sorte qu'elle entre dans le XXI^{e} siècle avec dynamisme;

- la résolution des problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines, soit l'élimination des obstacles à la gestion du personnel;

- l'amorce d'un dialogue plus constructif sur le rendement, soit la correction plus équitable et efficace des lacunes de chacun dans le contexte du rendement global;

- un leadership soutenu et la détermination constante de progresser, c'est–à–dire savoir maintenir le cap et passer de la parole au geste.

1.96 Il faut agir parce que, devant la rapidité du changement, la fonction publique ne peut se permettre de stagner. On ne corrigera peut–être pas tout dès le départ. Il faut explorer, expérimenter et agir. La fonction publique doit aussi apprendre de ses actes de façon à acquérir une meilleure capacité de changer, à s'adapter et à progresser, de même qu'à s'intégrer avantageusement dans un milieu en pleine évolution.

1.97 Pour résoudre certaines des questions les plus fondamentales, la fonction publique devra engager un dialogue avec ses partenaires, soit le gouvernement, le Parlement et les citoyens.

1.98 Nous avons fait observer tout au long de ce chapitre que de nouvelles réalités se dressent devant le gouvernement et ses institutions. Les pressions financières, la mondialisation, la technologie de pointe, la complexité et le rythme accéléré du changement, voilà autant de pressions qui s'exercent en faveur du changement. En outre, les budgets ont été réduits, et les programmes et les effectifs ont subi une profonde cure d'amaigrissement. Du même coup, la confiance de la population dans son gouvernement a diminué. Les citoyens disent que leur

gouvernement est coûteux et peu attentif à leurs besoins. Ils exigent une fonction publique compétente et efficiente qui les servira bien, maintenant et dans l'avenir.

1.99 Face à ces défis, le gouvernement a mené diverses études, établi des stratégies et lancé une gamme d'initiatives. Dans le cadre de l'Examen des programmes, il a revu la taille, l'étendue, la composition et le coût des ministères et des organismes. Par la voie des groupes de travail des sous–ministres, il a exploré d'autres structures de prestation des services et d'autres aspects. Par l'initiative de La Relève, annoncée dernièrement, il essaie d'attirer, de garder et de motiver un effectif talentueux et dévoué.

1.100 Comme nous le faisons observer dans notre étude, il faudra continuer de persévérer dans nos efforts pour rajeunir la main–d'oeuvre, régler un certain nombre de problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines, mettre en place un dialogue plus constructif sur le rendement et veiller à ce que la fonction publique demeure une institution dynamique.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du Trésor :

- *Ce chapitre expose avec acuité les responsabilités assumées par la fonction publique, le contexte dans lequel cette dernière exécute ses activités et les pressions qu'elle subit; on y souligne aussi le haut degré de professionnalisme dont font preuve les fonctionnaires dans le cadre de leurs fonctions. Nous convenons entièrement que la contribution d'une fonction publique dynamique est un élément important, voire essentiel au bien–être de la société canadienne. Il convient également de remarquer que la plupart des questions soulevées par le vérificateur général ne sont pas particulières au gouvernement et à la fonction publique du Canada, et qu'elles sont d'actualité, sous une forme ou sous une autre, pour la grande majorité des gouvernements occidentaux.*

- *Les dernières années ont été dures pour les fonctionnaires, aussi bien sur le plan personnel que professionnel, en raison des changements de priorités, de programmes et de structures effectués au sein du gouvernement fédéral. Pourtant, si nous avons pu atteindre nos objectifs financiers, sans oublier ceux fixés dans le cadre de l'Examen des programmes, cela est en grande partie attribuable à la compétence, au dévouement et au labeur des fonctionnaires.*

- *Au nombre des mesures qui ont déjà été prises relativement à bon nombre des points abordés dans le rapport et qui font l'objet de recommandations, citons les suivantes :*

    - *<u>Renouvellement et rajeunissement de la main–d'oeuvre</u> : Nous travaillons à l'élaboration et à la mise en oeuvre de l'initiative La Relève, qui consiste en différentes activités, certaines visant l'ensemble de la fonction publique, d'autres restreintes à des organisations particulières, dans le but d'assurer un leadership au sein de la fonction publique, de renforcer notre capacité en matière de politique, d'améliorer la mobilité professionnelle, d'élargir les perspectives des employés, et de mettre en place un environnement de travail dans lequel les employés bénéficient du soutien et des moyens nécessaires pour offrir leur meilleure contribution.*

    - *<u>Résolution des problèmes de longue date dans la gestion des ressources humaines, de manière à éliminer tout obstacle à la gestion des employés</u> : Nous simplifions et modernisons notre système de classification et d'évaluation des emplois; ce système sous–tendra d'autres réformes du cadre de gestion des ressources humaines. Les négociations collectives reprennent, après un hiatus de six ans; nous travaillons en coopération avec les syndicats de la fonction publique en vue de simplifier et d'améliorer le processus de négociation collective proprement dit. Nous réalisons aussi qu'il est nécessaire d'envisager d'autres réformes, et nous prendrons les mesures nécessaires.*

- *Amorce d'un dialogue plus constructif sur le rendement : Dans le cadre du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, nous rendons plus accessible et plus compréhensible l'information présentée au Parlement sur les plans et les priorités du gouvernement, et les résultats obtenus. L'exercice du* Budget des dépenses principal *de cette année comportait seize rapports pilotes. Nous continuons de mettre l'accent sur les initiatives de qualité du service, dont l'une des composantes fondamentales consiste en l'élaboration de normes de service, en consultation avec les clients et les citoyens.*

- *Leadership soutenu et détermination constante de progresser : Nous abordons notamment ce thème dans le cadre de l'initiative La Relève et des programmes visant à renouveler et à préciser la structure du leadership au sein de la fonction publique. Le président du Conseil du Trésor a mis sur pied un comité consultatif, composé de représentants du secteur privé, du secteur bénévole et des milieux syndicaux, qui aura comme tâche de le conseiller sur des questions liées à la rémunération de la direction. Mentionnons également que des plans d'action ont été élaborés en vue de la mise en place de groupes de travail des sous–ministres. Nous sommes conscients qu'il faut faire preuve de ténacité dans le contexte des changements qui touchent la fonction publique, et nous nous engageons fermement en ce sens.*

- *Les personnes intéressées pourront consulter deux publications récentes portant sur plusieurs de ces questions :* Repenser le rôle de l'État — Un gouvernement pour les Canadiens*, document publié le 20 février 1997, et le* Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, datant du 3 février 1997.*

À propos de l’étude

Objectif

Nous avons entrepris la présente étude pour attirer l’attention du Parlement sur certaines questions que nous croyons particulièrement importantes pour le maintien du bien–être de la fonction publique fédérale canadienne. Notre bureau a à coeur, tout comme le Parlement, le maintien d’une fonction publique fédérale compétente et efficiente qui peut bien servir les Canadiens, maintenant et dans l’avenir.

Approche et méthode

Le chapitre est fondé sur les résultats d’entretiens avec quelque 125 cadres supérieurs et autres personnes, la plupart à l’intérieur de la fonction publique. Il est également fondé sur les constatations figurant dans d’autres travaux entrepris par notre Bureau au fil des ans. Nous avons aussi procédé à un examen approfondi de la documentation sur la gestion publique, ainsi qu’à des consultations avec des chercheurs qui étudient l’administration publique. Nous avons aussi tenu des groupes de discussion et des rencontres avec des fonctionnaires provinciaux, des chefs syndicaux et des experts–conseils d’autres pays.

Équipe

Alick Andrews
Otto Brodtrick
John Holmes
Jacques Goyer
John Mayne
Henno Moenting
Peter Simeoni
Glenn Wheeler

Pour obtenir de l’information, veuillez communiquer avec la vérificatrice générale adjointe responsable, M^{me} Maria Barrados.

Chapitre 2

La gestion financière — L'élaboration d'un modèle de la capacité

Table des matières

	Page
Points saillants	2-5
Introduction	2-7
Le but de ce chapitre	2-7
Pourquoi cette étude?	2-7
Une préoccupation de longue date	2-7
Demande accrue d'information financière	2-8
Faiblesses systémiques ou cas isolés?	2-9
Élaboration d'une nouvelle approche	2-10
Nouvelles approches des modèles de contrôle	2-11
Initiatives visant à améliorer la gestion financière	2-12
L'élaboration d'un modèle de gestion financière	2-12
Définition de la gestion financière	2-12
Approche de l'étude	2-14
Principes qui sous–tendent nos travaux	2-15
Le Modèle de la capacité de gestion financière	2-16
Caractéristiques du Modèle de la capacité	2-17
Les cinq niveaux de capacité proposés	2-18
Niveau du démarrage	2-18
Niveau du contrôle financier	2-18
Niveau du contrôle financier amélioré	2-19
Niveaux de la gestion financière et de la gestion financière améliorée	2-19
Utilisation du Modèle de la capacité	2-19
Un processus consultatif	2-21
À propos de l'étude	2-22

Pièces

2.1 Modèle des activités de gestion financière 2-14

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

2.2 Modèle des activités de gestion financière liées aux objectifs de la gestion financière 2-15

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

2.3 Niveaux de capacité de gestion financière 2-17

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

2.4 Rôles et responsabilités attendus du processus de capacité de gestion financière 2-20

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

La gestion financière — L'élaboration d'un modèle de la capacité

Vérificateur général adjoint : Douglas G. Timmins
Vérificateur responsable : Hugh A. McRoberts

Points saillants

2.1 Le contexte dans lequel l'administration fédérale fonctionne aujourd'hui évolue rapidement. Les ressources limitées, la réduction des effectifs et la déstratification font qu'il est encore plus difficile pour l'administration fédérale de fournir des services aux contribuables canadiens. Dans ce contexte, la nécessité d'une gestion financière efficace s'impose plus que jamais. La gestion financière joue un rôle essentiel en contribuant à l'atteinte des objectifs que s'est fixés l'administration fédérale, c'est–à–dire la réduction des coûts et l'amélioration de sa situation financière.

2.2 Malgré plusieurs commissions royales, vérifications, études et initiatives du Secrétariat du Conseil du Trésor au fil des ans, la gestion financière des organismes fédéraux demeure, à notre avis, prioritaire et exige une vigilance continue. Dans chaque rapport du vérificateur général, nous continuons d'observer et de signaler au Parlement des problèmes importants, dans un large éventail d'activités publiques, qui découlent d'une gestion financière déficiente.

2.3 Ces problèmes représentent, à notre avis, une source de préoccupation continue et soulèvent d'importantes questions au sujet de l'état de la gestion financière dans l'administration fédérale. Et parmi celles–ci, la question de savoir si nos observations représentent le type de lacunes propres à toute grande organisation ou si elles sont symptomatiques de problèmes plus systémiques de la gestion n'est pas la moindre. De plus, certains ministres continuent de manifester à notre bureau leur inquiétude et leur frustration au sujet du manque d'information financière appropriée pour étayer la prise de décisions stratégiques.

2.4 Le Bureau du vérificateur général s'est fixé, depuis longtemps, comme priorité stratégique d'encourager l'amélioration de la gestion financière dans l'administration fédérale et de la compréhension du rôle que la gestion financière peut et doit jouer. C'est pour cette raison que nous avons entrepris cette étude de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. L'étude a pour objectif d'établir, à partir des travaux existants, un cadre moderne qui décrira les éléments essentiels d'une gestion financière efficace et qui servira de fondement pour évaluer l'état de la gestion financière dans les ministères et les organismes.

2.5 Ce chapitre est la première étape d'une étude visant à répondre aux besoins d'un cadre de gestion financière revitalisé. Il vise à servir de base aux discussions entre les organismes centraux, les ministères et notre bureau. Une fois terminée, l'étude servira de cadre convenu pour évaluer les capacités de la gestion financière et améliorer l'efficacité de la gestion financière dans l'administration fédérale.

2.6 L'initiative prise récemment par le Président du Conseil du Trésor d'établir un Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale est très encourageante. Le Bureau appuie les travaux du Groupe et tiendra compte des résultats de ses travaux dans son étude.

Introduction

Le but de ce chapitre

« Je suis heureux que nos discussions avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor aient abouti à un projet éventuel de collaboration avec ceux–ci et avec les agents financiers supérieurs afin de rendre la gestion financière plus efficace. Cela comprend l'élaboration de normes pour la gestion et le contrôle financiers, l'évaluation de l'état actuel de la gestion financière en regard de ces normes, la détermination des aptitudes et l'expérience qu'on exigera du personnel financier, et l'élaboration de mesures précises pour améliorer la situation de la gestion et du contrôle financiers. »

Rapport du vérificateur général du Canada de novembre 1995

2.7 De concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons entrepris une étude de la gestion financière dans l'administration fédérale. Le but ultime de l'étude est d'élaborer un modèle de la gestion financière qui nous permettra, ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor et aux gestionnaires des ministères, d'évaluer la capacité de gestion financière des ministères en regard de normes convenues.

2.8 Le présent chapitre constitue la première étape de ce processus. Dans le chapitre, nous examinons brièvement certains des facteurs qui nous ont amenés à entreprendre ce projet. Deuxièmement, nous décrivons l'étendue du projet et proposons une définition de la gestion financière et de ses objectifs dans le contexte du secteur public, au moyen d'un modèle des activités de gestion financière. Troisièmement, nous proposons une approche pour élaborer une méthode d'évaluation de la capacité de gestion financière. Cette méthode est une adaptation du Modèle d'évolution des capacités du Software Engineering Institute, mis au point pour évaluer les firmes de développement de logiciels. Nous pensons que cette approche peut être appliquée avec succès pour créer un modèle de la capacité de gestion financière.

2.9 À la fin du chapitre, nous indiquons les étapes du processus d'élaboration qui devront être suivies. L'une des étapes essentielles est une vaste consultation des gestionnaires des finances et des opérations de l'administration fédérale. Cette mesure est importante, tant pour tirer parti de leurs connaissances et de leur expérience pour développer le modèle que pour en garantir l'acceptation par la communauté financière lorsqu'il aura été réalisé. Les idées exposées dans le présent chapitre ne sont pas définitives. Nous espérons plutôt qu'elles serviront de point de départ aux discussions futures. Pour obtenir de plus amples renseignements sur les objectifs de l'étude, veuillez consulter la section **À propos de l'étude**, à la fin du chapitre.

Pourquoi cette étude?

Une préoccupation de longue date

2.10 Malgré un certain nombre de commissions royales, de vérifications, d'études et d'initiatives du Secrétariat du Conseil du Trésor au fil des ans, la gestion financière des organismes fédéraux demeure, à notre avis, prioritaire et exige une vigilance continue de la haute direction. L'efficacité de la gestion financière varie toujours selon les organisations et souvent, au sein d'une organisation, dans le temps.

2.11 Le Bureau du vérificateur général continue d'observer et de signaler des problèmes importants, dans un large éventail d'activités gouvernementales, qui découlent des lacunes des pratiques de gestion financière. Voici quelques exemples :

- Malgré le manque d'information financière nécessaire à la gestion des ressources et au contrôle des coûts, des décisions sont prises sans que les conséquences financières de ces décisions soient connues. Nous avons donné des exemples de cette lacune dans le chapitre 17 de notre rapport de septembre 1996, intitulé « Développement des ressources humaines Canada — Régime de pensions du Canada — Invalidité », et dans le chapitre 32 de notre rapport de novembre 1996, « Patrimoine canadien — Parcs Canada — La gestion des canaux historiques ».

- Des agents financiers supérieurs n'ont pas participé suffisamment à d'importantes décisions qui ont eu des répercussions considérables sur les opérations et les finances. Nous avons présenté une illustration des conséquences de cette lacune dans le chapitre 15 de notre rapport de 1993, « Le ministère des Pêches et des Océans — Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord ».

- L'insuffisance de l'information pour la gestion des immobilisations donne lieu à des inventaires excessifs; la réduction de ces inventaires pourrait permettre d'économiser 1,25 milliard de dollars. Cet exemple a été présenté dans le chapitre 23 de notre rapport de novembre 1996, « La gestion du matériel au gouvernement fédéral ».

- L'insuffisance d'une information appropriée sur la gestion des activités permettant de déterminer les droits d'utilisation. Nous avons illustré l'incidence de cette lacune dans le chapitre 32 de notre rapport de novembre 1996, « Patrimoine canadien — Parcs Canada — La gestion des canaux historiques ».

2.12 Ces observations et de nombreuses autres soulèvent des questions concernant la rigueur de la gestion financière dans l'administration fédérale. Par exemple :

- Les contrôles financiers sont–ils adéquats?

- Les gestionnaires sont–ils pleinement conscients de ce que coûtent les programmes et les services publics?

- Les ministres et les sous–ministres ont–ils l'information financière, les conseils et l'aide dont ils ont besoin pour prendre les décisions et pour respecter l'obligation qu'ils ont de rendre compte de l'utilisation des fonds publics?

- Les relations redditionnelles sont–elles clairement établies et comprises de sorte que les gestionnaires sont tenus de rendre compte des répercussions financières de leurs décisions?

- Étant donné la philosophie de gestion qui existe au sein de l'administration fédérale, comprend–on, valorise–t–on et reconnaît–on le rôle important que la gestion financière peut et doit jouer pour aider les ministères à atteindre leurs objectifs?

- Les conséquences des lacunes de la gestion financière incitent–elles les gestionnaires à s'intéresser à ces problèmes?

- Existe–t–il des obstacles à une fonction de contrôleur efficace au sein de l'administration fédérale?

Demande accrue d'information financière

2.13 La direction et les parlementaires ont de plus en plus besoin d'information financière complète, exacte et actuelle qui, combinée à de l'information significative sur le rendement, leur permette de mettre en perspective le coût des programmes publics. Certains ministres ont manifesté à notre bureau leur inquiétude et leur frustration au sujet du manque d'information financière appropriée pour étayer la prise de décisions stratégiques.

2.14 De même, avec l'adoption de nouveaux modes de prestation de services, on peut s'attendre à ce que la demande d'information fiable sur les finances et le rendement pour étayer la prise de décisions stratégiques augmente. Il faudra de plus en plus d'information sur les finances et le rendement pour étayer des décisions comme l'imposition de droits d'utilisation afin de recouvrer les coûts, ou pour évaluer de nouvelles stratégies d'exécution de programmes.

Faiblesses systémiques ou cas isolés?

2.15 L'étude de cette question nous amène à nous poser une autre question. Les observations mentionnées précédemment reflètent–elles des faiblesses systémiques graves dans la structure de la gestion financière ou sont–elles tout simplement des cas isolés? D'une part, si l'on juge la capacité de gestion financière de l'administration fédérale uniquement en fonction des lacunes de la gestion financière communiquées dans les rapports, il y aurait lieu de s'inquiéter. D'autre part, l'administration fédérale est une très grande organisation où de nombreuses décisions importantes en matière de gestion financière sont prises tous les jours. Dans ce contexte, il est raisonnable de s'attendre qu'un certain nombre de mauvaises décisions soient prises, même au sein d'une organisation où le niveau général de gestion financière est satisfaisant. La présente étude vise à offrir une perspective qui nous permettra de mettre nos observations en contexte et de répondre aux questions posées.

2.16 **Évaluation actuelle.** La *Loi sur la gestion des finances publiques*, les politiques du Conseil du Trésor et les directives du receveur général énoncent souvent de façon très détaillée les normes de gestion financière au sein de l'administration fédérale. Jusqu'à maintenant, les activités de gestion financière des ministères et des organismes ont consisté essentiellement à respecter les directives des organismes centraux, à suivre les processus de contrôle et à veiller à ce que les ressources soient utilisées conformément aux autorisations législatives.

2.17 Essentiellement, de nombreuses organisations ont adopté une approche en grande partie mécanique à l'égard des fonctions de gestion financière. Cette approche peut garantir l'exécution de ces fonctions conformément aux directives établies, mais elle ne garantit pas que les gestionnaires des opérations reconnaîtront et comprendront leurs responsabilités plus larges en matière de gestion financière. Cette approche ne garantit pas non plus que les activités de gestion financière seront intégrées aux activités des ministères et aideront l'organisation à atteindre ses résultats à un coût « raisonnable », compte tenu des ressources humaines, techniques et financières nécessaires. Elle ne permet pas non plus à la fonction de placer les répercussions financières des décisions, des directives et des politiques à l'avant–plan des préoccupations de la direction. En d'autres mots, au niveau où l'organisation prend les décisions opérationnelles importantes, on ne demande pas régulièrement au personnel de gestion financière de fournir des analyses et des conseils à la haute direction pour évaluer les conséquences financières de ces décisions.

2.18 Jusqu'à maintenant, l'efficacité de la gestion financière dans l'administration fédérale a été tributaire, dans une large mesure, de la force, de la volonté et des initiatives d'agents financiers supérieurs. Cependant, ces initiatives n'ont pas toujours duré après que ces agents aient quitté l'organisation. En d'autres mots, les initiatives d'une personne ne suffisent pas souvent pour « institutionnaliser » une gestion financière efficace dans l'organisation.

2.19 Lors de nos entretiens avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons admis qu'à la lumière des éléments probants existants, ni eux ni nous ne pouvions trouver de réponses valables aux questions

soulevées. Parallèlement, nous avons convenu qu'il était essentiel d'acquérir plus de connaissances afin de mettre en perspective les lacunes du contrôle financier que nous constatons, de fournir une base systématique pour améliorer la qualité de la gestion financière, et d'être en mesure de communiquer au Parlement de l'information sur le contrôle des fonds publics. L'étude a pour objet d'élaborer une méthode qui permettra une évaluation systématique des capacités de gestion financière des ministères et des organismes.

Élaboration d'une nouvelle approche

2.20 Afin de mettre les questions de gestion financière en perspective, le Bureau du vérificateur général aimerait pouvoir tirer des conclusions générales sur la capacité de gestion financière de l'administration fédérale. Cependant, les méthodes d'évaluation actuelles suivent généralement une approche fragmentée — en analysant uniquement des aspects particuliers de la gestion financière. Elles ne permettent pas l'analyse ni l'évaluation de l'état général de la gestion financière dans l'administration fédérale. Bien que l'on ait défini dans les méthodes actuelles les critères d'une gestion financière efficace, celles–ci ne fournissent pas d'outils aux organisations pour leur permettre de déterminer le type ou le niveau de gestion financière dont elles ont besoin. Les méthodes ne fournissent pas non plus de directives aux organisations sur la façon d'améliorer, s'il y a lieu, leur fonction de gestion financière.

2.21 De plus, la plupart des approches actuelles d'évaluation de la gestion financière proviennent du secteur privé et mettent généralement l'accent sur des questions, des préoccupations et des attentes plus propres à cet environnement qu'aux réalités de la gestion dans le secteur public. En termes plus simples, dans le secteur privé, la direction dépense de l'argent afin de produire de l'argent. Par exemple, pour mesurer le rendement de l'argent gagné par rapport à l'argent dépensé, les gestionnaires utilisent de façon continue des indicateurs clés, tels le bénéfice net, le rendement de l'investissement ou encore la valeur de l'action.

2.22 Dans le secteur public, l'argent provient des taxes et impôts et il est dépensé pour atteindre les objectifs du gouvernement. Pour le gestionnaire du secteur public, l'argent n'est que l'une des nombreuses ressources qui sont mises à contribution dans la poursuite des objectifs du programme. Aussi, l'information financière est un peu comme une jauge à essence — quelque chose que l'on consulte à l'occasion, et bien souvent vers la fin du voyage pour être certain que l'on pourra se rendre jusqu'à la prochaine station–service. Pour le gestionnaire de programme, l'information la plus importante associe le coût de l'exécution du programme à la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints. Cette information est plus difficile à obtenir : si l'on y parvient, cela ne peut être qu'à l'occasion. En d'autres mots, la gestion financière dans le secteur privé et dans le secteur public revêt des formes et des apparences très différentes. Bien que les formes puissent à l'occasion paraître semblables d'un secteur à l'autre, le contenu est souvent très différent.

2.23 Enfin, l'approche fragmentée de l'évaluation de la gestion financière fait abstraction des relations étroites entre la gestion financière et les autres composantes du contrôle organisationnel, qui sont toutes essentielles pour assurer une gestion efficace de l'ensemble de l'organisation. Nous pensons qu'il est primordial de comprendre ces relations. Une bonne gestion financière est bien davantage que la somme de ses éléments.

2.24 Cela dit, nous n'avons nullement l'intention de minimiser l'importance des travaux réalisés jusqu'à maintenant. Les problèmes soulevés sont importants. Notre intention est plutôt de tirer parti des travaux existants et de leur donner une structure qui répondra aux besoins actuels.

Nouvelles approches des modèles de contrôle

2.25 L'incidence des technologies et l'aplatissement de la structure organisationnelle pyramidale traditionnelle exigent que l'on s'appuie davantage sur les contrôles grâce à des moyens informels, telles des valeurs et une vision communes, et une communication ouverte. Par conséquent, dans l'environnement d'aujourd'hui, le terme « contrôle » revêt parfois une signification plus vaste que le contrôle interne sur les opérations et les rapports financiers. Cet

appui croissant (et peut–être nécessaire) placé sur les contrôles informels, fondé sur des valeurs communes et une communication efficace, est important pour compenser la diminution des contrôles de base formels. De plus, ces changements font que l'on attache une importance accrue à des modalités redditionnelles rigoureuses et claires appuyées par des systèmes qui procureront de l'information valide et actuelle sur les résultats.

2.26 Suivant la tendance, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a établi le Conseil sur les critères de contrôle (CCC). Son rôle est de fournir des directives aux organisations sur la conception et l'évaluation des systèmes de contrôle ainsi que sur l'information à communiquer à ce sujet. Ces directives reflètent la notion plus large du contrôle comme élément clé d'une bonne gestion. Elles décrivent et définissent le contrôle d'une manière qui va au–delà des contrôles comptables internes traditionnels; elles présentent aussi des critères qui définissent le contrôle efficace d'une organisation et qui incluent l'atteinte des résultats et le rendement financier associé à l'atteinte de ces résultats.

2.27 Des directives semblables ont été également élaborées et diffusées par d'autres organismes professionnels, par exemple : *Internal Control — Integrated Framework*, publié par le Committee of Sponsoring Organizations de la Commission Treadway aux États–Unis, et le rapport Cadbury, publié au Royaume–Uni.

2.28 Toutes ces préoccupations et tendances, ainsi que l'évolution de l'administration fédérale, montrent bien qu'un cadre revitalisé de gestion financière s'impose. Le cadre proposé dans cette étude vise à reconnaître le rôle de la gestion financière dans le concept plus vaste du contrôle organisationnel.

Initiatives visant à améliorer la gestion financière

2.29 Le Bureau du vérificateur général s'est fixé, depuis longtemps, comme priorité stratégique d'influer sur la qualité de la gestion et du contrôle financiers dans l'administration fédérale et d'améliorer la compréhension du rôle que la gestion financière peut et doit jouer.

2.30 Comme nous l'avons dit auparavant, notre préoccupation nous a amenés à décider de travailler avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour réaliser la présente étude. Nous pensons que pour aller de l'avant, notre bureau et le gouvernement ont besoin de données de base sur la capacité de gestion financière des ministères. Cette étude constitue une première étape pour réunir cette information. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a manifesté le désir de coopérer plus étroitement lorsque l'étude sera plus avancée et que des ressources seront disponibles. Nous sommes heureux qu'il veuille coopérer avec nous.

2.31 Le Président du Conseil du Trésor a créé un Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur. Il a pour tâche d'examiner de quelle façon la fonction de contrôleur devrait évoluer pour refléter le changement des activités et des besoins opérationnels de l'administration fédérale, ainsi que d'en rendre compte. Le Groupe a été créé en raison de la transformation profonde que vit l'administration fédérale tant au niveau de son fonctionnement qu'à celui des ressources dont elle dispose face aux défis, aux risques et aux possibilités que l'avenir lui réserve. Les travaux du Groupe sont considérés comme essentiels pour aider le gouvernement à donner suite à son engagement d'assurer une gestion financière plus efficace. Le Groupe a indiqué qu'il entreprendra une vaste consultation sur les aspects clés de la fonction de contrôleur, notamment :

- la gestion financière,
- la reddition de comptes et l'information communiquée sur le rendement,
- les vérifications et les examens,

- les domaines connexes comme l'information financière et la gestion dans le secteur public.

2.32 Nous avons été informés que la décision d'établir un Groupe de travail d'un profil élevé reflète l'importance que les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor attachent aux préoccupations que nous avons soulevées au sujet de la gestion financière. Le Bureau s'est engagé à travailler avec le Groupe de travail et le Secrétariat du Conseil du Trésor pour améliorer la gestion financière dans l'administration fédérale. Nous tiendrons compte du rapport du Groupe dans notre étude. La mesure dans laquelle le Groupe de travail répondra aux questions soulevées au paragraphe 2.12 nous intéressera particulièrement.

L'élaboration d'un modèle de gestion financière

Définition de la gestion financière

2.33 L'expérience montre que la gestion financière est un terme qui comporte presque autant de définitions que de personnes qui l'utilisent. De fait, le manque de clarté au sujet de la signification de ce terme a probablement contribué à la difficulté de faire progresser le domaine au fil des ans. Par conséquent, nous avons commencé notre étude en proposant une définition de la gestion financière fondée sur les activités qu'elle comprend à notre avis. Dans le secteur privé, on estime souvent que la gestion financière comprend deux domaines d'activité connus sous les appellations « trésorerie » et « fonction de contrôleur ». Dans l'administration fédérale, les activités généralement associées à la fonction de trésorerie, comme la gestion des flux de trésorerie, la gestion de la dette, les placements et le budget, sont exécutées conjointement par les organismes centraux — le ministère des Finances, le receveur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous avons exclu ces activités du champ de notre étude. Par conséquent, notre définition ne vise que les activités de gestion financière qui sont exécutées par les ministères et les organismes de l'administration fédérale. Pour le moment, nous avons également exclu la gestion financière dans les sociétés d'État.

2.34 La gestion financière dans les ministères et les organismes est un important volet des fonctions assurées par les gestionnaires des finances et des programmes. Plus précisément, en s'acquittant de leurs responsabilités de gestion financière, le rôle des gestionnaires consiste à :

- déterminer et à gérer les risques financiers;

- obtenir en temps opportun de l'information pertinente, exacte et fiable qui leur permette de comprendre les répercussions financières des décisions avant de les prendre;

- rendre compte des résultats financiers et des résultats des opérations (voir le chapitre 3 portant sur l'évaluation de la fonction de comptabilité centrale);

- prendre des mesures pour contrer la fraude, et éviter la négligence financière, la contravention des règles ou des principes financiers et les pertes de biens ou de fonds publics.

2.35 Une gestion financière efficace est par conséquent une activité essentielle qui aide une organisation à évaluer le coût de l'atteinte de ses objectifs, à rendre compte des résultats de ses activités et à s'acquitter de ses obligations redditionnelles.

2.36 Les activités et composantes essentielles de la gestion financière sont illustrées à la pièce 2.1, « Modèle des activités de gestion financière ». Bien qu'il ne figure pas spécifiquement à cette pièce, le Modèle des activités comprend aussi les contrôles et pratiques informels qui sont des composantes essentielles du cadre de gestion

général et qui, par conséquent, peuvent avoir une incidence vitale sur la façon dont la gestion financière sera exercée au sein d'une organisation donnée. Ces composantes sont :

- l'environnement organisationnel,
- les politiques et les pratiques en matière de ressources humaines,
- les pratiques en matière de communication grâce auxquelles les objectifs et les buts des organisations sont communiqués.

Pièce 2.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

2.37 Il existe plusieurs processus ou fonctions clés qui sous–tendent le Modèle des activités de gestion financière. Ce sont :

- les cycles de recettes et de dépenses,
- la comptabilité du prix de revient,
- la comptabilité de la paye et des avantages,
- le soutien de la mesure du rendement et des rapports connexes,
- les rapports financiers,
- la planification financière et la budgétisation,
- la gestion de l'actif et du passif.

2.38 Les responsabilités relatives aux processus et aux fonctions n'incombent pas uniquement aux gestionnaires financiers des ministères. Certaines d'entre elles incombent également aux gestionnaires des opérations et des programmes des ministères, selon la nature des activités du ministère.

2.39 La pièce 2.2 élargit le Modèle des activités de gestion financière en illustrant comment les activités et les composantes de la gestion financière sont liées aux objectifs particuliers de la gestion financière qui, pour leur part, sont liés aux grands objectifs de la gestion financière :

- gestion des risques financiers,
- soutien de la reddition de comptes,
- soutien des décisions opérationnelles.

Pièce 2.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Approche de l'étude

2.40 La présente étude vise à répondre au besoin que le Secrétariat du Conseil du Trésor et nous avons cerné, à savoir l'élaboration d'une méthode qui nous permettra d'évaluer de façon fiable la capacité de gestion financière des ministères et des organismes.

2.41 En élaborant ce cadre de la gestion financière, nous avons l'intention de travailler en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la communauté financière de l'administration fédérale pour mettre en oeuvre un processus qui comprendra des consultations poussées avec les équipes de gestion des ministères et des organismes.

2.42 Dans le cadre de cette étude, nous sommes à élaborer un modèle de la capacité de gestion financière qui décrira les éléments essentiels d'une gestion et d'un contrôle financiers efficaces. Le Modèle, décrit plus en détail ci–après, ne constitue pas une réponse définitive aux attentes en matière de gestion financière dans les ministères, pas plus qu'il ne constitue une approche complète de l'évaluation de la gestion financière. Il vise plutôt à servir de point de départ pour susciter un débat et en arriver à un consensus sur les composantes essentielles d'une gestion financière efficace.

Principes qui sous–tendent nos travaux

2.43 Les principaux principes qui sous–tendent cette étude sont les suivants :

- La gestion financière, de concert avec les autres composantes d'un cadre de gestion efficace, doit servir à aider les organisations à atteindre leurs objectifs et à rendre compte des coûts des résultats de leurs activités.

- La direction doit être chargée tant de déterminer la capacité de gestion financière appropriée pour son organisation que d'établir les processus et pratiques nécessaires pour constituer et maintenir cette capacité.

- Toutes les organisations n'ont pas besoin de la même capacité de gestion financière. La capacité appropriée doit correspondre à la nature et à la complexité de l'organisation et aux risques qu'elle peut courir. Nous reconnaissons qu'il n'existe pas « de recette universelle ».

- Les activités de gestion financière doivent être rentables. En d'autres mots, le coût du contrôle doit être proportionnel aux risques visés par les contrôles.

Le Modèle de la capacité de gestion financière

2.44 L'objet du Modèle de capacité proposé est de fournir un outil qu'une organisation publique peut utiliser pour :

- déterminer ses besoins de gestion financière en fonction de la nature et de la complexité de ses activités et des risques qu'elles posent;

- évaluer sa capacité de gestion financière en regard des besoins établis;

- cerner tout écart entre les besoins de l'organisation et ses capacités, sur le plan de la gestion financière. Ayant déterminé ces écarts, l'organisation peut alors redresser tout déséquilibre important entre ses besoins et ses capacités et, par la suite, veiller à instaurer la capacité de gestion financière appropriée.

2.45 Plus la taille ou la complexité de l'organisation ou les risques associés à ses activités augmentent, plus la capacité de gestion financière doit être sophistiquée. Le Modèle proposé établit un cheminement évolutif que l'organisation peut suivre pour établir, au besoin, des pratiques de gestion financière plus sophistiquées. Il montre également les étapes nécessaires pour progresser depuis le niveau de gestion financière typique d'une organisation qui démarre jusqu'aux pratiques de gestion financière solides et efficaces associées à une organisation plus avancée et plus complexe.

2.46 Une première étape importante pour régler les problèmes de gestion financière consiste à traiter toute la fonction de gestion financière comme un ensemble de processus intégrés qui aident les personnes qui travaillent au sein d'une organisation à atteindre les objectifs fixés par celle–ci. Ces processus, quand ils sont exécutés comme il se doit, produisent un niveau approprié de contrôle financier. Manifestement, un cadre de gestion financière pleinement efficace doit tenir compte des relations entre toutes les tâches requises, les outils et les méthodes utilisés, et les compétences, la formation et la motivation des personnes concernées.

2.47 Nous proposons, dans le Modèle en voie d'élaboration, d'établir un cadre pour améliorer la gestion financière à partir de nombreuses petites étapes évolutives. Ces étapes ont été réparties en cinq « niveaux de capacité » progressifs. Pour atteindre un niveau de capacité, une organisation devrait avoir satisfait à tous les besoins de ce niveau et des niveaux précédents. Comme le montre la pièce 2.3, les cinq niveaux de capacité proposés sont :

- le démarrage,
- le contrôle financier,
- le contrôle financier amélioré,
- la gestion financière,
- la gestion financière améliorée.

Pièce 2.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

2.48 Nous proposons ces niveaux car nous pensons qu'ils :

- représentent des étapes ou des pierres d'assise raisonnables qui permettront à une organisation de progresser vers le niveau approprié de capacité de gestion financière;
- énoncent des objectifs provisoires pour améliorer la gestion financière;
- font ressortir les priorités immédiates pour corriger tout déséquilibre entre les besoins de gestion financière d'une organisation et ses capacités réelles.

Caractéristiques du Modèle de la capacité

2.49 Le Modèle de la capacité est conçu pour être descriptif — non prescriptif. Il n'indiquera pas à une organisation comment améliorer ses pratiques de gestion financière. Il montrera plutôt les éléments qui sont

nécessaires pour en arriver à un certain niveau de capacité. Le Modèle vise à décrire une façon d'apporter les améliorations nécessaires, en définissant les besoins de gestion financière de chaque niveau.

2.50 Le Modèle servira de cadre tant pour déterminer les besoins de gestion financière d'une organisation que pour comparer ces besoins aux capacités réelles de l'organisation.

2.51 De plus, le Modèle devrait refléter les caractéristiques ou capacités de gestion financière qu'une organisation d'un niveau particulier présenterait généralement. On pourrait évaluer les capacités d'une organisation en regard de ses caractéristiques, afin de déterminer si elle est sur la bonne voie en matière de gestion financière selon le modèle. Cependant, à un niveau inférieur du cadre de la capacité, une organisation pourrait démontrer certaines des caractéristiques associées à un niveau de capacité supérieur.

2.52 En résumé, les améliorations ou pratiques additionnelles de chaque niveau du Modèle sont considérées comme des pierres d'assise qui permettront à une organisation d'établir une gestion financière efficace et qui serviront de guide pour l'améliorer.

Les cinq niveaux de capacité proposés

2.53 Chaque niveau trace le profil des diverses capacités pour chacune des composantes ou activités essentielles de la gestion financière illustrées dans le Modèle des activités de gestion financière (voir la pièce 2.1).

Niveau du démarrage

2.54 Le niveau du démarrage décrit les caractéristiques de la gestion financière d'une nouvelle organisation ou d'un nouveau programme qui n'a pas encore établi ses politiques, pratiques et contrôles essentiels. Par conséquent, ce niveau, contrairement aux autres, ne serait pas considéré comme un environnement stable qu'une organisation ou un programme désirerait maintenir. Toute réalisation au chapitre des contrôles établis pour contribuer à l'atteinte d'objectifs, ou l'atteinte d'objectifs en soi, dépend des efforts souvent isolés de personnes, et il n'est pas certain que ces réalisations puissent se répéter. Une organisation qui vit des changements en profondeur — par exemple une fusion avec un autre ministère ou la relocalisation des activités — peut également se trouver au niveau du démarrage de sa capacité de gestion financière si elle ne gère pas efficacement les risques accrus associés au changement.

Niveau du contrôle financier

2.55 L'obligation qu'ont les ministères et les organismes de respecter les pratiques et les procédures des organismes centraux pour la préparation des Comptes publics du Canada et de répondre aux besoins du système de comptabilité centrale, doit garantir que la plupart des ministères sont en mesure de maintenir, selon des règles uniformes, un cadre de contrôle financier. Ce cadre de contrôle représenterait les exigences minimales pour respecter la *Loi sur la gestion des finances publiques*, les politiques du Conseil du Trésor et les directives du receveur général.

2.56 Les organisations à ce niveau seraient tout à fait en mesure de traiter leurs créditeurs. Elles auraient commencé à établir des systèmes de débiteurs. La planification serait en grande partie axée sur l'approbation des crédits et le respect des exigences minimales du Conseil du Trésor, c'est–à–dire le Plan d'activités et la Partie III du *Budget des dépenses*. L'information financière aurait une orientation historique, plutôt que prospective. Les activités de contrôle seraient axées sur le non–dépassement des crédits et l'utilisation de tous les fonds.

2.57 À ce niveau, les capacités de gestion financière des organisations seraient axées principalement sur le respect des exigences du Système de comptabilité centrale pour que les opérations puissent être traitées.

Niveau du contrôle financier amélioré

2.58 Au niveau du contrôle financier amélioré, les processus de contrôle d'une organisation auraient normalement été adaptés pour répondre à ses besoins, plutôt que pour satisfaire à des exigences minimales. On s'attendrait également à trouver une approche des contrôles fondée sur les risques, de sorte qu'ils soient efficaces par rapport aux coûts. Les créditeurs et les débiteurs, s'il y a lieu, seraient bien gérés, et les actifs et les passifs seraient contrôlés. La direction recevrait de l'information financière historique en temps opportun. On produirait de l'information analytique au besoin, plutôt que dans le cadre des rapports financiers réguliers. Les processus de planification et de budgétisation fonctionneraient bien, et l'organisation pourrait à l'occasion produire de l'information prospective pour la prise de décisions.

2.59 Étant donné que l'organisation ne produirait pas d'information analytique régulière à ce niveau, sa capacité de prendre des décisions rentables pourrait s'en trouver réduite.

Niveaux de la gestion financière et de la gestion financière améliorée

2.60 Une organisation se trouvant à l'un de ces niveaux serait en mesure de maintenir un contrôle financier efficace. Elle produirait régulièrement de l'information quantitative pour la prise de décisions. (Elle mesurerait les résultats et en rendrait compte.) Au niveau de la gestion financière, l'organisation commencerait à reconnaître et à mettre en oeuvre les concepts propres à une gestion financière efficace, comme l'établissement du prix de revient des activités, l'analyse comparative ou balisage et la mesure du rendement. Cependant, il serait toujours possible d'améliorer la fonction conseil sur les contrôles financiers et les systèmes financiers et d'intégrer ou d'institutionnaliser la gestion financière dans toute l'organisation. Cette intégration suppose des liens plus étroits entre les finances et les activités de programme.

2.61 Le niveau de gestion financière améliorée représenterait une organisation entièrement habilitée où la gestion et le contrôle financiers seraient pleinement intégrés aux activités du ministère. Une philosophie de gestion financière, ainsi qu'un processus permettant de déterminer si l'organisation a atteint ses objectifs et les coûts y afférents, seraient solidement établis dans toute l'organisation.

2.62 À ces niveaux, il y aurait un processus bien établi, comme une fonction de vérification interne solide, pour fournir à la direction l'assurance que l'organisation fonctionne comme elle se devrait.

Utilisation du Modèle de la capacité

2.63 Conformément au principe voulant que les gestionnaires soient responsables de la gestion financière, nous nous attendrions à ce que le Modèle de la capacité proposé, une fois son élaboration terminée, soit utilisé de la façon décrite à la pièce 2.4. Dans une première étape, nous nous attendrions à ce que la haute direction de l'organisation analyse systématiquement le coût et l'efficacité de chaque activité essentielle. Cette analyse aurait pour objet de déterminer trois aspects :

- les risques financiers que l'organisation court et les risques qu'elle doit contrôler;
- l'information financière dont l'organisation a besoin pour rendre compte à l'interne et à l'externe;

- l'information financière dont l'organisation a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités opérationnelles et stratégiques.

Pièce 2.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

2.64 À la deuxième étape, la direction déterminerait, en fonction des résultats de son évaluation, le niveau de capacité de gestion financière dont elle a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités. Cette étape établirait le niveau de capacité de gestion financière requis par l'organisation à la lumière de ses responsabilités. Ce niveau varierait énormément d'un ministère et d'un organisme à l'autre. Pour certains (surtout les petits organismes dont les principales activités financières sont la paye), le niveau de capacité de base, soit le contrôle financier, pourrait être suffisant. Cependant, les organisations dont les activités consistent surtout en des programmes de dépense et en l'élaboration de politiques, pourraient bien constater qu'elles ont besoin de la capacité de contrôle financier amélioré. Les organisations les plus vastes et les plus complexes pourraient déterminer qu'elles ont besoin du niveau de la gestion financière ou du niveau de la gestion financière améliorée.

2.65 Comme le montre la pièce 2.4., la troisième étape consisterait pour la direction à évaluer la capacité de l'organisation pour chaque processus. Cette évaluation exigerait probablement une combinaison de procédés de vérification et d'examen traditionnels et une autoévaluation des contrôles.

2.66 Si le processus d'évaluation révélait un écart entre le niveau de capacité nécessaire et le niveau réel, la direction aurait à revoir sa première analyse pour déterminer si l'écart résulte soit d'une lacune qui doit être comblée, soit d'une surestimation de la capacité requise. Dans l'un ou l'autre cas, l'écart devrait être comblé.

2.67 Les vérificateurs pourront également se servir du Modèle de la capacité et du processus pour évaluer le niveau de capacité financière d'une organisation en fonction de ses besoins. Au fur et à mesure du développement du Modèle, des outils d'évaluation et des lignes directrices seront élaborés pour appuyer le processus d'évaluation.

Un processus consultatif

2.68 Dans l'élaboration du Modèle de la capacité de gestion financière, nous reconnaissons que *la façon* dont nous atteindrons nos objectifs est tout aussi importante que l'atteinte des objectifs en soi. À cette fin, un aspect essentiel de nos travaux consistera en de vastes consultations auprès des organismes centraux et des gestionnaires des finances et des opérations.

2.69 Tous ces efforts visent à fournir de la matière pour l'établissement du Modèle proposé, à aider à en arriver à un consensus sur le cadre et, en définitive, à contribuer à mettre en place une gestion financière efficace dans l'administration fédérale.

2.70 Nous avons l'intention de réaliser cette étude en plusieurs étapes. La première étape, que constitue ce chapitre, était d'établir les éléments fondamentaux d'un modèle à un niveau d'abstraction relativement élevé et d'inviter les fonctionnaires, les parlementaires et les autres parties intéressées à en discuter. La deuxième étape consistera à élaborer le modèle de base en établissant pour chacun des processus du Modèle des activités les capacités attendues pour chaque niveau du Modèle de capacité. À cette étape également, les résultats de ces travaux seront diffusés aux fins de consultations. La troisième étape consistera à élaborer les critères d'évaluation détaillés et à les valider dans des ministères choisis. Enfin, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères, nous pourrons commencer à appliquer le Modèle pour effectuer des évaluations de la capacité et pour le peaufiner continuellement afin d'améliorer l'efficacité de la gestion financière dans l'administration fédérale.

2.71 Notre objectif ultime est d'être en mesure d'évaluer la capacité de gestion financière, tant pour cerner les domaines qui doivent être améliorés que pour pouvoir mettre en contexte les lacunes de la gestion financière que notre bureau observe de temps à autre. Nous pensons que cela nous permettra d'atteindre notre objectif de promouvoir une meilleure gestion financière et de mieux servir le Parlement et la fonction publique.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement prend bonne note des progrès qui ont été réalisés dans l'élaboration d'un modèle servant à déterminer les exigences et à évaluer les capacités en matière de gestion financière au sein des ministères. Toutefois, tel que mentionné dans le présent chapitre, un groupe de travail indépendant a récemment été mis sur pied pour examiner la fonction de contrôleur au gouvernement et formuler des recommandations à cet égard et ce, compte tenu des profondes modifications qui sont apportées aux opérations gouvernementales, des ressources disponibles ainsi que des défis, des risques et des possibilités connexes. Le gouvernement souhaite prendre en considération les recommandations du Groupe de travail indépendant avant de s'engager à mettre en oeuvre un tel modèle.*

À propos de l'étude

Objectifs

Cette étude porte essentiellement sur les activités de gestion et de contrôle financiers des ministères et des organismes.

En réalisant cette étude, notre bureau, de concert avec les ministères et les organismes centraux, veut établir :

- une compréhension commune de ce qu'on entend par gestion financière dans l'administration fédérale (à ce jour, un consensus a été dégagé uniquement à un très haut niveau);

- un fondement pour créer et institutionnaliser un modèle de gestion financière efficace, grâce à la participation et à la rétroaction des gestionnaires des finances et des opérations;

- une nouvelle méthode systématique qui pourrait être utilisée pour évaluer l'état général de la gestion financière dans l'administration fédérale et servir de guide aux organisations pour qu'elles apportent des améliorations.

Équipe de l'étude

Elaine Grout–Brown
Christine S. Kelly
Joyce C.S. Ku
Bruce C. Sloan

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Hugh McRoberts.

Chapitre 3

La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux

Table des matières

	Page
Points saillants	3-5
Introduction	3-7
Pourquoi la comptabilité est–elle importante?	3-7
Le but de cette étude	3-7
Quelles sont les caractéristiques d'une bonne fonction comptable?	3-8
Constatations de l'étude	3-10
Comment la fonction comptable du gouvernement du Canada est–elle organisée?	3-10
Cadre de la fonction comptable	3-10
Méthode de comptabilité	3-11
Processus comptable	3-11
Le gouvernement change–t–il sa comptabilité?	3-16
Renouvellement des systèmes	3-16
Comptabilité d'exercice pendant toute l'année	3-16
Améliorer la comptabilité des recettes fiscales	3-17
La capitalisation des immobilisations	3-17
Un défi apparenté — l'an 2000	3-19
Quelles leçons avons–nous apprises des autres?	3-19
Améliorer les chances de succès du gouvernement	3-19
Analyses de l'information financière d'ensemble du gouvernement	3-19
Stratégie de publication des rapports financiers	3-20
Orientation centrale donnée à la fonction comptable des ministères et des organismes	3-22
Fusion de la fonction comptable au niveau des organismes centraux	3-22
Conclusion	3-24
À propos de l'étude	3-26

Pièces

3.1	Cadre de la fonction comptable du gouvernement du Canada	3-11
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)		
3.2	Méthode de comptabilité	3-12
3.3	Processus comptable	3-13
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)		
3.4	Rendement du gouvernement en regard des caractéristiques d'une fonction comptable performante	3-14
3.5	Comparaison des chiffres du Budget et des chiffres réels pour 1995-1996	3-15
3.6	Responsabilité globale, outils et ressources humaines : facteurs inhérents à une bonne fonction comptable	3-20

La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificateur responsable : John Hodgins

Points saillants

3.1 La fonction comptable fournit de l'information essentielle à la gestion du gouvernement et à la communication des résultats financiers au Parlement, aux Canadiens et aux autres parties intéressées.

3.2 Bien que les systèmes comptables soient désuets sur le plan technique, ils continuent de produire, pour le gouvernement, des états financiers annuels qui sont crédibles, compréhensibles et utiles. En fait, au cours de la dernière décennie, la fonction a connu des améliorations et des gains d'efficience importants qui, entre autres, ont placé le Canada à l'avant–garde sur la scène internationale pour ce type de rapport.

3.3 Cependant, la fonction comptable doit être dotée d'une meilleure capacité d'analyser et d'interpréter l'information financière l'année durant afin de prévoir les résultats financiers de l'exercice et les chiffres budgétaires de l'exercice suivant.

3.4 Pour répondre à ces besoins, le gouvernement modifie en profondeur sa fonction comptable en mettant en oeuvre une stratégie d'information financière. Cette Stratégie devrait aider à moderniser et à renforcer la fonction comptable. Nous sommes d'accord avec les changements entrepris dans le contexte de la Stratégie, mais nous pensons qu'il faut faire davantage.

3.5 Plus particulièrement, nous pensons que le gouvernement devrait préparer et publier ses rapports financiers en temps plus opportun et envisager d'autres stratégies pour améliorer l'utilité et la crédibilité de ses rapports mensuels ou trimestriels.

3.6 Étant donné les changements importants en cours et prévus, nous continuons de croire que le gouvernement fédéral devrait fusionner tous les aspects de sa fonction de comptabilité centrale et prendre des mesures immédiates pour évaluer la capacité des services comptables des ministères et des organismes de mettre en oeuvre les nouveaux systèmes et d'appliquer la comptabilité d'exercice.

3.7 Le gouvernement a établi le Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur au sein du gouvernement du Canada. Le Groupe pourrait tenir compte de nos constatations et de nos recommandations dans ses travaux.

Introduction

Pourquoi la comptabilité est–elle importante?

3.8 La plupart des organisations comptabilisent leurs activités et leurs opérations financières d'une façon ou d'une autre. Pour les particuliers, les données comptables peuvent être aussi extrêmement importantes. Qu'il s'agisse d'acheter une maison ou d'obtenir une hypothèque, ou d'établir son budget alimentaire, il nous faut connaître notre revenu actuel et nos habitudes de dépense pour effectuer une saine planification financière. Plus l'information comptable que nous possédons sera complète et cohérente, plus nos décisions financières seront éclairées et nos prévisions financières, fiables.

3.9 Dans le monde des affaires, un rapport annuel et des états financiers fournissent un aperçu concis des activités et du rendement financiers d'une société. Cette information est extrêmement importante aux yeux des actionnaires actuels et éventuels qui doivent décider d'acheter ou de vendre les actions de la société. Pour la direction, l'information comptable aide à évaluer quels secteurs d'activité devraient être encouragés ou réduits et quelles autres mesures sont nécessaires pour accroître la valeur globale nette de la société.

3.10 De même, dans le secteur public, les rapports annuels et les états financiers sommaires aident les utilisateurs à comprendre la taille globale des gouvernements, la nature, l'étendue, le mode de financement, les coûts et les répercussions de leurs activités, et la mesure dans laquelle ils ont atteint leurs objectifs en matière de recettes, de dépenses et d'emprunts.

3.11 Dans le secteur public, l'information comptable permet aux législateurs de tenir les gouvernements responsables de leurs actions, tant au niveau des programmes qu'au niveau global. Le chapitre 5, *La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses*, porte sur la communication des résultats des programmes. Cependant, il n'est pas suffisant de connaître les résultats de chaque programme; encore faut–il savoir si l'ensemble des programmes est financièrement viable.

3.12 L'information comptable fournit à la fois un aperçu historique de la situation financière du gouvernement à un point précis dans le temps et un outil pour prévoir l'avenir. À cet égard, les utilisateurs doivent avoir confiance dans l'information comptable produite par leur gouvernement. Le manque de confiance, quelle qu'en soit la raison, pourrait susciter un malaise économique, comme des fluctuations disproportionnées de la valeur d'une devise ou des taux d'intérêt d'une nation.

3.13 Bref, l'information comptable est un volet important du processus de reddition de comptes et de communication, tant pour les particuliers que pour les organisations, y compris le gouvernement, en vue de déterminer et d'évaluer la santé financière.

Le but de cette étude

3.14 Le but de cette étude est d'informer les députés au sujet de l'importance et de la qualité de la fonction comptable du gouvernement et des défis importants qu'elle doit relever. Elle cherche également à déceler les aspects préoccupants et à faire des recommandations pour améliorer la fonction.

3.15 Quand on considère la fonction comptable du gouvernement, on peut examiner l'information à deux niveaux — l'ensemble du gouvernement et chacun de ses ministères, organismes et sociétés d'État. Les deux niveaux d'information sont importants. Cependant, ce chapitre ne porte que sur l'information communiquée au niveau de l'ensemble du gouvernement, c'est–à–dire, au niveau des organismes centraux.

3.16 Au niveau ministériel, le Bureau du vérificateur général, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, élabore un modèle de la capacité de la gestion financière. Le modèle devrait permettre à une organisation de comparer ses besoins à ses compétences en matière de gestion financière. Le processus d'élaboration et d'utilisation de l'information comptable des ministères et des organismes fait partie du modèle. Un aperçu du modèle est présenté dans le chapitre 2 — *La gestion financière : L'élaboration d'un modèle de la capacité*.

3.17 Les constatations et les conclusions présentées dans ce chapitre–ci sont fondées sur un examen des rôles et des responsabilités des organismes centraux, sur des entrevues menées auprès de fonctionnaires du gouvernement responsables de la fonction de comptabilité centrale et sur des entrevues auprès de représentants de sociétés privées, des gouvernements provinciaux et d'autres gouvernements nationaux. Nous avons également effectué une étude des publications actuelles sur le sujet. D'autres détails sont présentés à la fin du chapitre à la section **À propos de l'étude**.

Quelles sont les caractéristiques d'une bonne fonction comptable?

3.18 Une fonction comptable comprend de nombreux éléments. Elle comprend les règles comptables suivies par l'organisation, normalement les principes comptables généralement reconnus. Dans le secteur privé, ces principes sont établis par le Conseil des normes comptables de l'Institut Canadien des Comptables Agréés, tandis que pour les gouvernements au Canada, ils sont élaborés par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l'Institut. La fonction comptable comprend aussi des procédures comptables ou modalités d'application de ces principes, les registres comptables et le système comptable qui produit ces registres, de même que les rapports, comme les états financiers, produits à partir des registres comptables.

3.19 Par–dessus tout, la fonction comptable comprend un personnel, qui concrétise tout cela et qui explique les chiffres et les utilise pour effectuer des analyses financières étayant les décisions, prévoir les problèmes et recommander des mesures correctives.

3.20 Une bonne fonction comptable réunit habituellement les caractéristiques suivantes, qui sont étroitement liées :

- Elle produit de l'information financière **crédible**, qui est **compréhensible**, **utile**, et **accessible en temps opportun**.

- Le personnel de celle–ci fait des **analyses** de l'information financière, d'où émanent des conseils qui sont intégrés au processus de prise de décision.

- L'information financière est compilée avec **efficience**, en faisant appel dans la plus grande mesure possible aux technologies.

3.21 Nous avons établi ces caractéristiques à partir du *Manuel de l'Institut Canadien des Comptables Agréés* et des orientations d'autres organisations professionnelles semblables dans le monde, des publications comptables et de discussions avec des professionnels de la comptabilité et de la vérification, tant au Canada qu'à l'étranger. Chacune de ces caractéristiques est expliquée dans les paragraphes suivants.

3.22 **Crédible.** L'information financière produite par la fonction comptable, tant pour l'usage interne que pour la publication à l'extérieur, doit refléter la réalité financière. En d'autres mots, les utilisateurs doivent être en mesure d'y croire. On obtient de l'information financière crédible par l'application uniforme des principes comptables généralement reconnus. La crédibilité est également attestée par une opinion, sans restriction ou sans réserve, formulée par un vérificateur indépendant. Les principes comptables généralement reconnus fournissent des normes

objectives au sujet des bonnes pratiques de comptabilité et d'information que les organisations peuvent utiliser pour préparer leurs états financiers et que les vérificateurs peuvent utiliser pour les évaluer.

3.23 **Compréhensible.** L'information financière produite par la fonction comptable doit être concise, succincte et rédigée de sorte que les utilisateurs qui possèdent une connaissance raisonnable de l'organisation puissent la comprendre. Elle doit contenir suffisamment d'information pour se prêter à des analyses, mais elle ne doit pas être trop détaillée. En d'autres mots, les utilisateurs ne doivent pas être rebutés par une masse de détails, alors qu'ils n'ont besoin que d'un simple aperçu de la situation financière. Cependant, comme on a souvent besoin d'information plus détaillée, la fonction comptable devrait fournir le moyen de trouver la source de cette information.

3.24 **Utile.** Des indicateurs de la santé financière faciles à comprendre peuvent aider les lecteurs des états financiers du gouvernement à saisir l'importance des gros chiffres qui leur sont communiqués. Dans le secteur privé, le « bénéfice par action » et les ratios « des emprunts aux capitaux propres » ont évolué au fil du temps pour rendre l'information financière sommaire utile. Dans le secteur public, l'Institut Canadien des Comptables Agréés effectue une recherche dans le but de trouver des indicateurs à cette fin; les résultats de cette recherche sont attendus d'ici peu.

3.25 **Accessible en temps opportun.** Pour pouvoir faire une différence ou influer sur les événements, les décisions financières saines doivent être prises dès que des problèmes sont cernés. L'information produite par la fonction comptable doit donc être accessible, dans sa forme définitive, le plus rapidement possible après la fin de la période financière, compte tenu des coûts que cela entraîne.

3.26 **Analyses.** Une bonne fonction comptable est intégrée au processus de prise de décision de la direction. Avec l'avancement des technologies, le traitement des opérations exige moins d'interventions manuelles, libérant ainsi des ressources comptables pour analyser et interpréter l'information financière et faire des recommandations à la direction. De plus en plus, les fonctions comptables s'intéressent davantage à l'avenir qu'au passé.

3.27 **Efficience.** L'information financière doit être compilée et communiquée le plus rapidement et économiquement possible, et doit pouvoir être utilisée en temps opportun aux fins d'analyses. Les ajustements de fin d'exercice doivent pouvoir être effectués rapidement. Les ressources de la fonction comptable peuvent donc consacrer plus de temps aux analyses et aux conseils.

3.28 Dans ce chapitre, nous évaluons la fonction comptable actuelle du gouvernement par rapport à ces caractéristiques. Comme nous l'avons noté, le gouvernement réussit bien dans certains domaines et moins bien dans d'autres; cependant, des mesures sont prises pour renforcer les domaines qui doivent être améliorés.

Constatations de l'étude

Comment la fonction comptable du gouvernement du Canada est–elle organisée?

Cadre de la fonction comptable

3.29 La fonction de comptabilité centrale du gouvernement du Canada est partagée entre trois entités : le receveur général à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances. La pièce 3.1 résume le cadre général de la fonction comptable au gouvernement du Canada.

Pièce 3.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

3.30 Le receveur général est également le ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. La majeure partie des activités de la fonction de comptabilité centrale est exécutée par le receveur général au sein de ce ministère. Celui–ci maintient et exploite le Système de comptabilité centrale pour l'ensemble du gouvernement. Il établit les procédures comptables et les communique aux ministères, organismes et sociétés d'État de même qu'il fournit des directives sur leur application. Il produit également les rapports financiers intermédiaires et les *Comptes publics du Canada*. Le Secteur de la comptabilité centrale et des rapports du receveur général emploie 82 comptables, spécialistes des systèmes et gestionnaires des opérations.

3.31 Le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore les politiques comptables et les communique aux ministères et aux organismes; de plus, il conseille ces derniers sur leur application. Il donne des directives au receveur général sur la forme et le contenu des Comptes publics, établit diverses estimations comptables ainsi que la forme et le contenu des états financiers du gouvernement et assure la liaison avec le Bureau du vérificateur général. La Division de la politique comptable du gouvernement au Secrétariat du Conseil du Trésor assume ces responsabilités et emploie six comptables.

3.32 Le ministère des Finances a la responsabilité générale des questions liées aux affaires financières du Canada. Parmi plusieurs autres responsabilités, la Division de la politique fiscale du Ministère est responsable, au premier chef, de l'analyse et de l'évaluation continues de la situation financière du gouvernement. À partir d'un sommaire des opérations de caisse du gouvernement produit par le receveur général, il prépare et publie tous les mois *La revue financière*. À la fin de l'exercice, la Division produit le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada*. De plus, la Division est responsable conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor de la forme et du contenu des Comptes publics. La Division emploie dix économistes pour s'acquitter de ses responsabilités.

3.33 Les ministères, organismes et sociétés d'État constituent aussi des éléments essentiels du cadre général de la fonction comptable. Régulièrement, les ministères vérifient l'intégralité de l'information contenue dans le Système de comptabilité centrale. Tous les ans, ils fournissent d'autres informations comptables au receveur général pour la préparation des Comptes publics. Tous les trimestres et tous les ans, les sociétés d'État fournissent de l'information comptable agrégée au receveur général pour l'établissement des états financiers du gouvernement.

Méthode de comptabilité

3.34 Le gouvernement prépare ses états financiers mensuels essentiellement selon la méthode de comptabilité de caisse et ses états financiers annuels, selon la méthode de comptabilité d'exercice modifiée. La pièce 3.2 donne une explication simple de la différence entre ces deux méthodes de comptabilité, et de la façon dont le gouvernement compte préparer ses états financiers à l'avenir.

Pièce 3.2

Méthode de comptabilité

PRATIQUE ACTUELLE		PRATIQUE PROPOSÉE
Tous les mois	**Tous les ans**	**Tous les mois et tous les ans**
Encaissements	Les encaissements et les débiteurs non fiscaux pour les montants dus au gouvernement	Les encaissements et tant les débiteurs fiscaux que non fiscaux pour les montants dus au gouvernement
moins	moins	moins
les paiements et les ajustements aux estimations comptables	les paiements et les créditeurs pour les montants dus par le gouvernement	les paiements et les créditeurs pour les montants dus par le gouvernement
= *comptabilité de caisse*	= *comptabilité d'exercice modifiée*	= *comptabilité d'exercice**

***** Comme nous le décrivons dans ce chapitre, le gouvernement projette également de capitaliser les immobilisations.

Processus comptable

3.35 Le processus comptable du gouvernement est décrit de façon très simplifiée à la pièce 3.3.

Pièce 3.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

3.36 Les ministères soumettent au Système de comptabilité centrale leurs opérations comptables qui sont établies suivant la méthode de la comptabilité de caisse. Le Système, constitué d'un ensemble d'applications informatiques datant d'il y a 30 ans, est maintenu et exploité par le receveur général. L'entrée des données dans le Système est faite à partir d'un éventail de moyens, allant de lots de document papier à des moyens plus modernes, comme la transmission en ligne.

3.37 Le receveur général prépare des états financiers mensuels, essentiellement suivant la méthode de la comptabilité de caisse, environ cinq semaines après la fin du mois. Pour ce faire, le personnel traite en moyenne 100 écritures de journal manuelles chaque mois après avoir fait enquête, entre autres, sur les erreurs de codage des opérations faites par les ministères et les organismes. Le ministère des Finances analyse ces états financiers et les publie dans *La revue financière*. Cette publication explique les résultats du gouvernement par rapport aux résultats obtenus au cours de la même période, l'exercice précédent.

3.38 Afin de préparer les données de fin d'exercice, le receveur général compile de l'information sur les passifs, la valeur des actifs et des débiteurs, en plus des données de caisse produites au cours du processus mensuel. Il lui faut pour cela de six à sept mois. Pour produire les états financiers et les notes complémentaires, il lui faut obtenir de l'information détaillée des ministères, organismes et sociétés d'État. Il lui faut donc effectuer encore plus

d'écritures de journal qu'à la fin du mois pour produire les états financiers du gouvernement selon la méthode de comptabilité d'exercice modifiée.

3.39 Les états financiers sont présentés dans le volume 1, section 1 des *Comptes publics du Canada*. Une version condensée des états financiers du gouvernement est également publiée dans le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada.*

3.40 En résumé, le cadre général actuel de la fonction comptable du gouvernement du Canada exige un ensemble central de registres comptables détaillés, qui sont alimentés par les opérations de caisse transmises par chaque ministère, organisme et société d'État dont c'est à peu près le seul apport à la comptabilité d'ensemble du gouvernement. Comme nous l'expliquons plus en détail ci–après, des changements fondamentaux sont apportés à ce cadre.

3.41 **Nos observations.** Le cadre général, la méthode de comptabilité et le processus comptable décrits aux pièces 3.1, 3.2 et 3.3 se sont améliorés de façon marquée au cours de la dernière décennie. Plus particulièrement, la crédibilité a augmenté, car le gouvernement a adopté un plus grand nombre de principes comptables généralement reconnus et le vérificateur général a formulé une opinion sans réserve sur les états financiers annuels de six des sept derniers exercices. Les états financiers du gouvernement sont désormais plus faciles à comprendre, plus utiles et paraissent en temps plus opportun. Des procédures améliorées ont été adoptées pour permettre de mieux analyser les raisons pour lesquelles les chiffres sont ce qu'ils sont. Et plus particulièrement au receveur général, des gains généraux de l'efficience ont permis des économies importantes au gouvernement. Néanmoins, à notre avis, la fonction peut encore être améliorée.

3.42 La pièce 3.4 compare la fonction de comptabilité centrale actuelle aux caractéristiques d'une fonction performante décrites ci–dessus. La comparaison est présentée en deux parties, fondée généralement sur les trois principaux produits de la fonction comptable :

- Les *Comptes publics du Canada* et le *Rapport financier annuel.* Ces rapports annuels servent surtout dans une perspective historique. Ils rendent compte de la situation financière du gouvernement à la fin de l'exercice et des raisons pour lesquelles elle s'est améliorée ou détériorée au cours de l'exercice.

- *La revue financière.* Ce rapport mensuel, s'il est intéressant dans une perspective historique, devrait être plus utile pour prévoir les résultats finaux de l'exercice et établir les objectifs de l'exercice suivant.

Pièce 3.4

Rendement du gouvernement en regard des caractéristiques d'une fonction comptable performante

Caractéristiques	Historique	Prévisionnelle
Crédible	√	
Compréhensible	√	√
Utile	√	√
Accessible en temps opportun		√
Produit des analyses	√	
Efficience		

3.43 En résumé, la fonction comptable du gouvernement présente assez bien l'information historique. Cependant, à notre avis, la présentation de l'information à des fins prévisionnelles peut être améliorée.

3.44 **Crédible et utile.** Le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* et les *Comptes publics du Canada* renferment des états financiers vérifiés qui sont préparés en majeure partie conformément aux principes comptables recommandés par le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public (méthode de comptabilité d'exercice modifiée). Cependant, *La revue financière* mensuelle n'est pas préparée selon ces principes; elle est préparée surtout selon la comptabilité de caisse. Par conséquent, nous pensons que les rapports financiers mensuels ne sont pas particulièrement utiles en tant qu'outil prévisionnel. Il est difficile de prévoir quels seront les résultats financiers d'un exercice ou de préparer le budget de l'exercice suivant quand l'information financière la plus récente a été préparée suivant une méthode de comptabilité différente.

3.45 Pour illustrer cela, la pièce 3.5 compare le déficit de 1995-1996 prévu dans le Budget de 1995 aux chiffres à jour présentés dans le Budget de 1996, et aux chiffres provisoires, qui sont publiés dans *La revue financière* de mars 1996, et finalement les chiffres publiés dans le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* et les *Comptes publics du Canada* de 1996.

Pièce 3.5

Comparaison des chiffres du Budget et des chiffres réels pour 1995-1996

(en milliards de dollars)

	Budget initial	**Budget mis à jour**	**Mars *La revue financière***	**Rapport financier annuel et Comptes publics**
Recettes	133,2	130,6	128,5	130,3
Dépenses de programme	–114,0	–113,8	–106,2	–112,0
Soldes de fonctionnement	19,2	16,8	22,3	18,3
Frais de la dette publique	?–49,5	?–47,0	?–46,6	?–46,9
Déficit	?–30,3	?–30,2	?–24,3	?–28,6
Publié en	**Février 1995**	**Mars 1996**	**Mai 1996**	**Octobre 1996**

* Le chiffre est présenté sans la réserve pour éventualités de 2,5 milliards de dollars.

3.46 Ces montants présentent des écarts importants. Bien qu'il soit raisonnable de s'attendre à des variations entre les prévisions présentées dans le Budget de 1995 et les résultats réels, on pourrait s'attendre à ce que les prévisions publiées juste avant la fin de l'exercice (dans le Budget de 1996) et les chiffres réels publiés dans *La revue financière* de mars 1996 se rapprochent davantage des résultats réels. Cependant, *La revue financière* de mars 1996 indiquait qu'elle ne présentait pas de résultats définitifs pour 1995-1996 et que les chiffres définitifs sur le déficit seraient modifiés par les « redressements comptables de fin d'exercice » qui, ces dernières années, ont varié de trois milliards de dollars à 6,4 milliards de dollars.

3.47 Un autre exemple montre bien les problèmes que pose la présentation de l'information financière établie suivant la méthode de la comptabilité de caisse. *La revue financière* de mai 1995 explique comme suit l'augmentation des dépenses :

> La totalité de l'augmentation des dépenses de programmes est attribuable au calendrier des périodes de paye des fonctionnaires fédéraux. Les périodes de paye de la plupart des fonctionnaires fédéraux tombent aux deux semaines. Par conséquent, trois périodes de paye surviennent au cours d'un même mois deux fois par année. En 1995-1996, le mois de mai a été le premier mois comportant trois périodes de paye, tandis qu'en 1994-1995, il s'agissait de juin. Les dépenses de programmes ont par conséquent enregistré une hausse de $0,4 milliard de dollars en mai 1995.

3.48 Évidemment, les salaires (et les coûts salariaux) n'ont pas été modifiés du fait qu'il y avait trois périodes de paye au cours du mois, bien que la hausse des dépenses communiquées pour ce mois puisse le laisser croire. Des explications comme celles–ci ne seraient pas nécessaires en comptabilité d'exercice, puisqu'il n'y aurait pas de fluctuations de ce genre.

3.49 **En temps opportun et utile.** L'information financière annuelle est disponible de six à sept mois après la fin de l'exercice. Dans une économie mondiale, beaucoup d'événements peuvent survenir en quelques mois et empirer une situation financière déjà précaire. À notre avis, la publication plus rapide des résultats financiers pourrait faire avancer le débat public sur les façons d'améliorer la situation, particulièrement à une époque où les déficits et la dette sont considérables.

3.50 **Analyses et efficience.** Bien que l'on procède à des analyses de l'information financière mensuelle pour établir pourquoi les chiffres sont ce qu'ils sont, moins de travaux sont réalisés pour prévoir les résultats financiers

de l'exercice et déterminer quels correctifs pourraient être apportés. Quand la plupart des effectifs de la fonction comptable sont affectés au traitement des opérations comptables et aux écritures de journal, il n'est guère étonnant que des analyses prospectives et plus structurées ne soient pas effectuées. De telles analyses sont essentielles pour prévoir les problèmes et apporter des correctifs au cours de l'exercice, et pour préparer des prévisions budgétaires réalistes pour l'exercice suivant.

3.51 À la lumière de notre comparaison de la fonction comptable du gouvernement avec une fonction comptable performante présentée à la pièce 3.4, on peut se demander si le gouvernement prend des mesures pour combler les lacunes notées. Heureusement, il compte le faire. Cependant, comme nous l'expliquons dans le chapitre, le défi est de taille.

Le gouvernement change–t–il sa comptabilité?

3.52 Le gouvernement a annoncé qu'il comptait apporter quatre changements importants à ses systèmes et règles comptables au cours des cinq prochaines années. Ces changements, qui s'inscrivent dans la Stratégie d'information financière, devraient aider à moderniser et à renforcer la fonction comptable. Cependant, ils posent des défis majeurs au gouvernement.

3.53 En outre, en novembre 1996, le président du Conseil du Trésor a annoncé la création du Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale, et la nomination d'un sous–contrôleur général. Le Groupe compte des experts des secteurs public et privé et son travail portera sur la fonction de contrôleur (y compris la fonction comptable) tant dans les organismes centraux que dans les ministères opérationnels du gouvernement. Entre autres, le Groupe étudiera les changements à la fonction de contrôleur qui lui permettront d'offrir une plus–value et un appui à la direction et au Parlement, et de répondre à leurs besoins.

Renouvellement des systèmes

3.54 Comme nous l'avons indiqué, le Système de comptabilité centrale du gouvernement existe depuis plus de trente ans; aussi, est–il nécessaire de le moderniser. Le gouvernement compte remplacer le Système de comptabilité centrale par un grand livre sommaire, des systèmes comptables distincts et des grands livres détaillés pour chacun de ses quelque cent ministères et organismes. Les sociétés d'État, dont les résultats sont inclus dans les états financiers sommaires, possèdent déjà ces systèmes.

3.55 Le gouvernement soutient que ce changement dans l'architecture des systèmes, lorsqu'il sera implanté intégralement, rendra chacun des ministères et des organismes plus responsable de sa propre fonction comptable, ce qui aura pour effet de la renforcer. Au niveau des organismes centraux, la mise en oeuvre intégrale des nouveaux systèmes devrait permettre la production de l'information comptable en temps plus opportun. Cette production devrait en être plus efficiente, car beaucoup moins d'interventions manuelles au centre seront nécessaires pour produire l'information consolidée. En outre, l'information détaillée sera traitée par les ministères et les organismes, et non par les organismes centraux. Par conséquent, la fonction comptable au centre devrait pouvoir consacrer plus de temps à l'analyse prospective et à l'interprétation de l'information.

Comptabilité d'exercice pendant toute l'année

3.56 La tenue de comptes essentiellement selon la méthode de la comptabilité de caisse pendant toute l'année durant et l'ajustement de ces données suivant la comptabilité d'exercice modifiée uniquement à la fin de l'exercice posent d'importants problèmes. Comme nous l'avons dit, il est difficile de prévoir les résultats financiers réels d'un exercice donné, ou de préparer le budget de l'exercice suivant, lorsque l'information financière la plus récente a été préparée suivant une méthode de comptabilité différente.

3.57 Le défi pour le gouvernement est de mettre en place un processus qui permettra de présenter de l'information plus crédible et, partant, plus utile sur les résultats financiers pendant toute l'année, facilitant ainsi la préparation rapide des états financiers au cours de l'exercice et à la fin de l'exercice. Par conséquent, la modernisation des systèmes comptables s'accompagnera de l'adoption de la comptabilité d'exercice pendant toute l'année.

Améliorer la comptabilité des recettes fiscales

3.58 Le rapport de 1994 sur l'examen de l'exactitude des prévisions et des méthodes de prévision, réalisé par le ministère des Finances (*Review of the Forecasting Accuracy and Methods of the Department of Finance)*, recommande que le gouvernement fédéral apporte des modifications à la comptabilité de ses recettes fiscales pour atténuer les problèmes liés aux ajustements de fin d'exercice. Le rapport indique également que la méthode comptable utilisée par le gouvernement pour les recettes fiscales introduit une volatilité inutile, du point de vue des prévisionnistes en matière de fiscalité. Le ministre des Finances a, par conséquent, annoncé dans ses budgets de 1995 et de 1996 l'intention du gouvernement d'améliorer la comptabilité des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'information communiquée à ce sujet en adoptant une certaine forme de comptabilité d'exercice.

3.59 Actuellement, des facteurs accessoires comme le mauvais fonctionnement d'un ordinateur, des ralentissements de travail ou des grèves immédiatement avant la fin de l'exercice peuvent faire fluctuer sensiblement les recettes de l'impôt sur le revenu et le déficit ou l'excédent de l'exercice. Par exemple, dans *La revue financière* d'août 1996, le ministère des Finances explique comme suit la baisse des recettes au titre de la taxe sur les produits et les services (TPS) :

> La baisse des recettes au titre de la TPS, d'une année sur l'autre, est attribuable au calendrier de perception, puisque certaines sommes échues à la fin du mois ont été versées au début de septembre. En vertu de la législation régissant la TPS, certaines remises mensuelles sont échues le dernier jour du mois. Si ce jour coïncide avec une fin de semaine ou un congé férié, la remise n'est exigible que le premier jour ouvrable du mois suivant. Ces modalités de perception ne devraient pas affecter le montant des recettes pour l'ensemble de l'exercice, puisque des ajustements sont apportés en fin d'exercice afin de tenir compte des écarts attribuables au calendrier de perception.

3.60 Cette explication n'aurait pas été nécessaire si l'on avait adopté une certaine forme de comptabilité d'exercice pour les recettes fiscales, puisque les remises de TPS d'août qui étaient exigibles en septembre auraient été considérées comme « produits à recevoir » et auraient été comptabilisées en août, comme elles doivent l'être.

3.61 L'amélioration de la comptabilité des recettes fiscales devrait par conséquent produire de l'information financière plus crédible, car les recettes fiscales communiquées ne seront pas touchées par des facteurs comme les problèmes technologiques ou les conflits de travail. Elle devrait aussi permettre de produire de l'information financière plus utile sur laquelle le ministère des Finances pourra se fonder pour prévoir les résultats financiers de l'exercice.

La capitalisation des immobilisations

3.62 Dans ses budgets de 1995 et de 1996, le ministre des Finances a annoncé l'intention du gouvernement d'adopter la méthode de comptabilité permettant de capitaliser les immobilisations. Avec ce changement, les coûts d'acquisition des biens immobiliers seront constatés comme actifs, mais seront imputés aux dépenses de chaque exercice uniquement en proportion de leur utilisation au cours de cet exercice. Prenons, par exemple, une immobilisation de 100 millions de dollars d'une durée de vie utile de dix ans; celle–ci serait imputée aux dépenses, à raison de dix millions de dollars par année au cours de la prochaine décennie. Selon les règles comptables

actuelles du gouvernement, le coût entier de l'actif, soit 100 millions de dollars, est imputé aux dépenses de l'exercice au cours duquel l'actif a été acquis.

3.63 Dans un projet de politique, le Secrétariat du Conseil du Trésor a décrit les avantages de l'initiative comme suit :

- mieux comptabiliser le « coût » du gouvernement. Le fait d'imputer la totalité du coût d'un bien aux dépenses d'un exercice, puis plus rien pendant le reste de sa vie utile, a pour effet de masquer ce qu'il en coûte réellement par année pour exécuter les programmes gouvernementaux;

- prendre des décisions plus judicieuses. En raison de l'utilisation du déficit comme outil principal de gestion budgétaire, on hésite à approuver de grands projets d'immobilisations à cause de leurs répercussions négatives sur le déficit de l'exercice en cours, alors qu'ils sont rentables sur leur durée de vie utile. C'est aussi pour cette raison que les ministères envisagent de recourir à des contrats de location–acquisition pour obtenir des biens malgré les coûts plus élevés de cette approche;

- mieux comptabiliser les immobilisations. Lorsqu'une immobilisation est entièrement passée en charges lors de son acquisition, elle devient « gratuite » les années suivantes. On a alors tendance à moins se préoccuper de ses coûts d'utilisation au cours des années suivantes (amortissement).

3.64 L'adoption de la capitalisation des immobilisations pose un énorme défi au gouvernement. Dans ses observations sur les états financiers du gouvernement du Canada pour les exercices terminés le 31 mars 1995 et le 31 mars 1996, le vérificateur général invitait le gouvernement à considérer cinq mises en garde :

- La capitalisation des immobilisations devrait être appliquée au niveau des ministères, non uniquement au niveau sommaire.

- Le processus des crédits parlementaires devrait être harmonisé avec la capitalisation des immobilisations.

- Il faudrait élaborer et adopter des règles strictes pour l'amortissement et l'évaluation des immobilisations afin d'éviter la manipulation des résultats communiqués.

- Il faudrait envisager sérieusement les comportements peu prudents (volonté affaiblie de maintenir les restrictions financières) que pourrait entraîner la capitalisation des immobilisations, et les éviter.

- Certaines immobilisations (infrastructure, patrimoine et oeuvres d'art) du gouvernement exigeront peut–être un traitement particulier.

3.65 Le gouvernement a commencé à prendre les mesures appropriées à l'égard de quatre de nos cinq mises en garde. Pour ce qui est d'harmoniser le processus des crédits parlementaires et la capitalisation des immobilisations, il y a encore beaucoup à faire. Sans déterminer tout d'abord comment le processus des crédits sera harmonisé à ce changement comptable, pour le faciliter, le gouvernement pourrait nuire à sa capacité de gérer et de contrôler ces dépenses et de rendre compte de leurs coûts. En d'autres mots, il n'est pas logique d'obtenir l'autorisation législative selon une méthode et de gérer selon une autre méthode.

Un défi apparenté — l'an 2000

3.66 À l'orée de l'an 2000, le gouvernement fait face à un autre défi majeur qui pose des risques importants. La plupart des systèmes informatiques et des applications ont des limites qui peuvent les empêcher de fonctionner

comme prévu au–delà de l'année 1999. Ce risque existe non seulement pour les systèmes comptables, mais pour toutes les autres applications des gouvernements, voire même les organisations du monde entier. Nous avons été informés que le Secrétariat du Conseil du Trésor a lancé des projets pour aborder ce problème dans les ministères et organismes. Le Bureau du vérificateur général étudie également la question et en rendra compte plus tard cette année. Pour le moment, il suffit de dire que ce défi rend les quatre défis décrits ci–dessus encore plus gigantesques.

Quelles leçons avons–nous apprises des autres?

3.67 De par le monde, les organisations font face à certains, voire à tous les défis décrits ci–dessus, auxquels se voit confronté le gouvernement du Canada. De nombreuses organisations ont apporté des changements à leurs fonctions comptables pour relever ces défis.

3.68 Dans le cadre de cette étude, nous avons mené des entrevues auprès d'entreprises du secteur privé, de plusieurs gouvernements provinciaux et de certains gouvernements nationaux. Bien qu'aucune des organisations que nous avons étudiées ne soient comparables, en taille ou en complexité, avec le gouvernement du Canada, il vaut néanmoins la peine de considérer leur expérience commune.

3.69 La pièce 3.6 présente une synthèse générale de nos entrevues. Dans de nombreux cas, les interviewés ont décrit les fonctions comptables performantes dans les termes suivants : responsabilité globale, outils et ressources humaines. En d'autres mots, les chances de succès augmentaient quand une personne investie de la responsabilité globale était en charge, quand la fonction était dotée des outils technologiques appropriés et de professionnels bien formés.

Pièce 3.6

Responsabilité globale, outils et ressources humaines : facteurs inhérents à une bonne fonction comptable

RESPONSABILITÉ GLOBALE
Dans le secteur privé, les organisations sont dotées d'une fonction comptable centrale forte qui a une place précise dans la hiérarchie et qui est dirigée par un cadre supérieur. Les conseils d'administration, chefs de la direction et comités de gestion se fient sur lui pour les informer et les conseiller objectivement sur les conséquences financières des politiques et des programmes préconisés par les responsables des opérations. Dans le secteur public, un cadre supérieur est aussi clairement responsable de la fonction comptable, bien que la responsabilité de préparer le budget appartienne normalement à un autre cadre supérieur.
OUTILS
Des outils de consolidation sont utilisés à peu près sans interventions manuelles, ce qui permet à l'information financière annuelle vérifiée d'être diffusée moins de trois mois après la fin de l'exercice. Ces outils de consolidation sont également utilisés pour la production de l'information financière trimestrielle et mensuelle selon la même méthode de comptabilité. Les états financiers trimestriels peuvent être soumis à une forme « d'examen » limité par des vérificateurs indépendants et sont publiés au plus tard un mois après la fin du trimestre. (Un examen n'est pas « une vérification », car son étendue est plus limitée et la certitude fournie est plus faible — le vérificateur s'efforce uniquement d'évaluer si l'information est « vraisemblable », ou mérite d'être crue.) L'information financière mensuelle n'est produite qu'aux fins de l'examen par la direction, habituellement pas pour être diffusée auprès du public.
RESSOURCES HUMAINES
Les ressources humaines de l'ensemble de l'organisation reconnaissent la valeur de la fonction comptable et les avantages de la comptabilité d'exercice. Des experts–comptables sont employés au centre et leur rôle principal est d'effectuer des analyses et d'interpréter l'information comptable. Une formation solide leur est donnée pour leur permettre d'utiliser l'information comptable de cette manière et de fournir des conseils éclairés pour la prise de décision. Les autres utilisateurs de l'information comptable reçoivent également des directives afin de comprendre et d'utiliser l'information adéquatement.

Des experts–comptables exécutent les fonctions comptables au sein des unités organisationnelles (services auxiliaires ou ministères). Le cadre supérieur en charge de la comptabilité assure un leadership fonctionnel vigoureux à ses unités, même si elles peuvent relever directement du chef de leur organisation.

Il faut assurer une formation solide au personnel comptable des unités organisationnelles, particulièrement lorsqu'on apporte un changement important aux politiques comptables (comme la comptabilité d'exercice). La formation est habituellement donnée sous l'impulsion de la fonction comptable centrale.

Améliorer les chances de succès du gouvernement

3.70 Nous pensons que la mise en oeuvre des changements importants aux systèmes comptables et aux règles comptables exposés dans le présent chapitre devrait, dans une grande mesure, permettre de moderniser et de renforcer la fonction de comptabilité centrale du gouvernement. À cet égard, nous encourageons le gouvernement à considérer nos observations et recommandations, lesquelles, à notre avis, devraient améliorer les chances de succès de cette initiative gouvernementale d'une importance et d'une portée très grandes.

Analyses de l'information financière d'ensemble du gouvernement

3.71 Comme nous l'avons dit, le gouvernement doit obtenir plus rapidement de la fonction comptable des analyses significatives et des conseils fiables. Une bonne fonction comptable peut souvent faire ressortir en cours d'année des problèmes qui doivent être corrigés avant de devenir critiques. De plus, elle peut offrir un soutien inestimable pour la préparation du budget du prochain exercice et la mise à jour des prévisions des résultats financiers de l'exercice courant. L'exercice budgétaire, effectué normalement à la fin de l'automne et au début de l'hiver, est sans aucun doute l'un des événements les plus importants du calendrier du gouvernement. À notre avis, les prévisions budgétaires des déficits et de la dette doivent être fondées sur de l'information crédible et des analyses émanant de la fonction comptable.

3.72 Le gouvernement devrait renforcer sa capacité d'analyser et d'interpréter de façon continue, pendant l'année, l'information financière d'ensemble du gouvernement.

Stratégie de publication des rapports financiers

3.73 Le gouvernement répond à divers besoins législatifs et internationaux en publiant ses trois principaux rapports financiers : les *Comptes publics du Canada* annuels, le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* et *La revue financière*. Le fait d'inclure l'opinion du vérificateur général sur les états financiers sommaires dans les rapports annuels en accroît la crédibilité. La plupart des gouvernements nationaux ne publient pas d'états financiers d'ensemble assortis d'une opinion indépendante de leurs vérificateurs. Manifestement, le Canada est à l'avant–garde sur la scène internationale pour ce type de rapport; cependant, il y a toujours place à l'amélioration.

3.74 Par exemple, nombre des organisations examinées lors de notre étude ne publient pas d'états financiers mensuels. La norme est de publier des états financiers trimestriels, soit dans un délai prévu par mandat, soit dans un délai attendu par les utilisateurs des états financiers. Ces états financiers sont établis conformément aux principes comptables généralement reconnus, et comprennent de l'information sur les actifs et les passifs, les recettes et les dépenses et les flux de trésorerie, et ils sont souvent produits quelques semaines après la fin du trimestre. De plus, les états financiers trimestriels sont parfois soumis à une forme limitée d'examen de la part des vérificateurs indépendants des organisations.

3.75 *La revue financière* présente de l'information uniquement sur les recettes et les dépenses et sur l'encaisse et l'encours de la dette, et non sur tous les actifs et les passifs. Cette information mensuelle est souvent difficile à interpréter, car les recettes et les dépenses ne sont pas réparties uniformément sur l'exercice. Souvent, les déficits ou

excédents mensuels, particulièrement dans les premiers mois de l'exercice, ne sont pas révélateurs des résultats éventuels de l'exercice. Qui plus est, il n'existe actuellement aucun moyen de comparer les résultats financiers intermédiaires au Budget, qui n'est pas ventilé en périodes intermédiaires.

3.76 Enfin, l'information financière annuelle n'est pas publiée en temps opportun.

3.77 Pour améliorer l'utilité et la crédibilité de l'information, le gouvernement devrait revoir sa stratégie de diffusion des états financiers au cours de l'exercice.

3.78 L'une des options que le gouvernement pourrait envisager serait de cesser de publier les états financiers mensuels pour les remplacer par quelques mesures simples et essentielles des résultats financiers, comme l'encaisse et l'encours de la dette. Seuls des états financiers trimestriels seraient publiés. Ces états présenteraient les actifs et les passifs, les recettes et les dépenses ainsi qu'une comparaison des résultats trimestriels au Budget. De plus, le gouvernement pourrait envisager de soumettre ces états financiers à une forme d'examen par le vérificateur général.

3.79 Pour que l'information soit présentée en temps opportun, les états financiers publiés au cours de l'exercice devraient l'être au plus tard un mois après la fin de la période. Après la mise en oeuvre intégrale de la Stratégie d'information financière, les états financiers vérifiés présentés dans le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada* devraient être publiés au plus tard trois mois après la fin de l'exercice, et les *Comptes publics du Canada* devraient être déposés au Parlement dès que possible par la suite. Le calendrier de publication des rapports annuels et mensuels devrait être rendu public à l'avance, de sorte que les utilisateurs puissent savoir quand s'attendre à obtenir de l'information financière.

3.80 En résumé, les mesures que l'on prendra à l'égard de ces recommandations et la mise en oeuvre réussie de la Stratégie d'information financière devraient garantir la présence de toutes les caractéristiques d'une fonction comptable performante. Cependant, pour assurer cette mise en oeuvre réussie, nous pensons que le gouvernement devrait également considérer les observations et recommandations suivantes.

Orientation centrale donnée à la fonction comptable des ministères et des organismes

3.81 Comme nous l'avons dit, nous avons limité notre examen de la fonction comptable du gouvernement aux organismes centraux. Cependant, nous sommes conscients que dans les ministères et les organismes fédéraux, la comptabilité d'exercice n'est généralement pas utilisée. De plus, la valeur de la comptabilité d'exercice peut ne pas sembler évidente au personnel des ministères et des organismes si les ressources accordées par le Parlement ne sont pas fondées sur la comptabilité d'exercice.

3.82 Selon la Stratégie d'information financière, la comptabilité d'exercice sera appliquée par les ministères et les organismes. La réussite de la consolidation de cette information dans les systèmes comptables sommaires du gouvernement dépendra donc de la crédibilité de l'information soumise par ces organisations auxiliaires.

3.83 La plupart des gouvernements et des entreprises privées avec lesquels nous avons communiqué pendant notre étude ont souligné que les employés d'une organisation doivent reconnaître la valeur des réformes comptables. De plus, ils ont indiqué qu'il fallait prévoir une formation importante, non seulement pour convaincre les employés de la valeur des réformes, mais aussi pour qu'ils puissent les mettre en oeuvre et les appliquer.

3.84 Le gouvernement devrait évaluer la capacité des services comptables des ministères et des organismes à mettre en oeuvre les nouveaux systèmes et la comptabilité d'exercice, et devrait leur fournir des directives fonctionnelles précises, particulièrement en période de transition.

3.85 Le chapitre 2 du Rapport décrit les travaux réalisés par notre bureau, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, pour élaborer un modèle de la capacité de gestion financière — outil qui, une fois au point, pourra être utilisé par notre bureau et les ministères et organismes pour évaluer leur capacité de gestion financière. La fonction comptable fait partie intégrante de la gestion financière et ce modèle peut être utile pour en évaluer la capacité. Il faut, sans tarder, élaborer un programme de formation sur la valeur et les techniques de la comptabilité d'exercice dans les ministères et les organismes, de sorte que tous les intéressés dans l'ensemble de l'administration fédérale soient prêts à appliquer cette nouvelle méthode de comptabilité.

Fusion de la fonction comptable au niveau des organismes centraux

3.86 Nous avons également reçu un message clair des cadres que nous avons interviewés, particulièrement du secteur privé, à savoir qu'une personne ayant la responsabilité globale doit diriger la fonction comptable. Dans d'autres administrations publiques que nous avons visitées, nous avons constaté que la fonction comptable était la responsabilité d'un cadre supérieur, tandis que la responsabilité de préparer le budget incombait normalement à un autre cadre supérieur, du ministère des Finances.

3.87 Nous avons aussi constaté que les ressources essentielles de la fonction étaient des personnes et des outils technologiques adéquats. Particulièrement quand la fonction comptable subit des changements fondamentaux, comme ceux que nous avons décrits pour le gouvernement du Canada, ces concepts de responsabilité globale, de ressources humaines et d'outils adéquats, qui sont décrits à la pièce 3.6, revêtent une importance primordiale.

3.88 Au sein du gouvernement du Canada, personne ne s'est vu confier la responsabilité globale de la fonction comptable. Au niveau politique, le ministre des Finances est évidemment responsable des résultats financiers communiqués par celle–ci. Cependant, comme nous l'avons dit, très peu de personnes qui relèvent du sous–ministre des Finances participent à cette fonction.

3.89 Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor sont conjointement responsables de certains éléments de la fonction comptable. Cette loi confère également au Conseil du Trésor le pouvoir de nommer un cadre, ayant le rang et les pouvoirs d'un administrateur général au sein d'un ministère, et portant le titre de contrôleur général du Canada. Jusqu'en 1993, il y avait un contrôleur général du Canada qui, avec le secrétaire du Conseil du Trésor, avait le rang d'administrateur général et qui relevait du président du Conseil du Trésor. Depuis lors, cependant, les deux fonctions ont été fusionnées en une seule. Au Secrétariat du Conseil du Trésor également, très peu de personnes participent à la fonction comptable.

3.90 Enfin, la Loi confie la majeure partie des activités comptables au niveau des organismes centraux au sous–receveur général du Canada (qui est également le sous–ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux).

3.91 Il est manifeste qu'au niveau inférieur au ministre des Finances, personne ne s'est vu confier la responsabilité globale de la fonction comptable du gouvernement du Canada au niveau des organismes centraux. De plus, les activités qu'exige la fonction comptable dans les organismes centraux sont réparties entre trois ministères qui relèvent chacun d'un administrateur général différent. On peut donc s'imaginer qu'à l'occasion, ces trois administrateurs généraux auront trois séries de priorités ou de points de vue ou d'intérêts différents pour cette portion de la fonction comptable qui relève de leur champ de responsabilités. Compte tenu de cette situation, l'administration fédérale pourrait difficilement posséder maintes des caractéristiques d'une bonne fonction comptable que nous avons décrites plus tôt dans le chapitre.

3.92 Dans le passé, nous avons signalé cette fragmentation de la fonction de comptabilité centrale au Parlement. Dans notre rapport de 1976, nous avions recommandé que les services responsables de la tenue des registres comptables du Canada soient fusionnés et qu'ils relèvent du contrôleur général du Canada au Secrétariat du Conseil

du Trésor. Nous avions également souligné que la tâche du contrôleur général serait d'être directement responsable de tous les systèmes d'information financière conçus à des fins gouvernementales et que le gouvernement pourrait ainsi compter sur quelqu'un pour voir à l'intégrité et à l'exactitude de l'information financière qui lui est communiquée.

3.93 En 1987, lors de la démission du contrôleur général d'alors, nous avions écrit au greffier du Conseil privé et au secrétaire du Cabinet pour insister sur la nécessité de nommer une personne investie d'une responsabilité globale. En outre, nous avions demandé que la fonction comptable soit fusionnée et qu'elle incombe à cette personne. Nous avions soutenu que celle–ci pourrait jouer un rôle de chef de file en veillant à ce que les ministres ne soient pas induits en erreur, en encourageant et en aidant les agents financiers des ministères et des organismes à comprendre l'importance d'une information complète, exacte et actuelle. Selon nous, cette personne pourrait faire un examen critique de l'information financière et économique destinée aux ministres pour assurer le respect des normes relatives à l'intégralité, à l'exactitude et à la fiabilité.

3.94 L'objet de cette étude n'est pas de considérer tous les éléments de la fonction de contrôleur analysés dans ces rapports précédents. Nous reconnaissons aussi que nos recommandations d'alors avaient été faites dans des circonstances différentes. Cependant, notre point de vue sur la fonction comptable centrale du gouvernement, en tant qu'élément de la fonction de contrôleur, n'a pas changé, particulièrement dans le contexte actuel, où d'importants changements sont apportés aux politiques et aux systèmes comptables.

3.95 Nous sommes toujours d'avis que le gouvernement devrait fusionner sa fonction comptable centrale. La nouvelle fonction fusionnée devrait être détenue par une personne investie de tous les pouvoirs pour relever les défis importants posés par les changements comptables en cours et pour mettre en oeuvre les autres recommandations de ce chapitre. La personne devrait avoir les ressources adéquates et être clairement comptable et responsable de relever rapidement ces défis.

3.96 La décision de savoir comment et où fusionner la fonction comptable centrale revient manifestement au gouvernement et elle supposera certains coûts, certaines interruptions des activités et, selon toute probabilité, des modifications législatives. Néanmoins, les défis importants auxquels fait face la fonction rendent impératifs, à notre avis, la fusion et le renforcement de la fonction, selon les recommandations de ce chapitre.

Conclusion

3.97 Les objectifs du chapitre sont d'informer les députés de l'importance et de la qualité de la fonction comptable du gouvernement et des défis importants auxquels elle fait face, de cerner les problèmes et de faire des recommandations en vue de l'améliorer.

3.98 Nous espérons que notre chapitre aidera également d'autres lecteurs à mieux comprendre la fonction et l'importance qu'elle revêt. Et nous espérons que nos observations et recommandations aideront le gouvernement à mettre en oeuvre avec succès sa stratégie d'information financière et qu'il continuera de jouer un rôle de chef de file au Canada et à l'étranger en matière d'information financière.

Commentaires du gouvernement : *Le gouvernement a pris connaissance des constatations et des recommandations du vérificateur général. Cependant, étant donné les changements profonds qui sont présentement en cours en ce qui a trait au mode de fonctionnement du gouvernement, aux ressources dont il dispose, et aux défis, risques et perspectives auxquels il fait face, le Secrétariat du Conseil du Trésor a récemment créé un Groupe de travail indépendant chargé de la modernisation de la fonction de contrôleur qui examinera et présentera des recommandations sur la fonction de contrôleur dans l'administration fédérale. Le gouvernement étudiera les recommandations présentées dans ce chapitre ainsi que celles du Groupe de travail indépendant.*

À propos de l’étude

Objectifs

Nos objectifs étaient :

- d’informer les députés de l’importance et de la qualité de la fonction comptable du gouvernement et des défis importants auxquels elle fait face;

- de cerner les problèmes et de faire des recommandations en vue d’améliorer la fonction.

Étendue et méthode

Cette étude est fondée sur les principales activités suivantes :

Examen et documentation

- liens avec les vérifications précédentes effectuées par le Bureau du vérificateur général ainsi qu’avec les observations et opinions publiées tous les ans dans les *Comptes publics du Canada*

- liens avec la Stratégie d’information financière

Examen des responsabilités de la fonction comptable du gouvernement —

- Secrétariat du Conseil du Trésor — Secteur de la gestion des finances et des marchés, Division de la politique comptable du gouvernement

- Finances — Direction des politiques économiques et fiscales, Division de la politique fiscale

- Receveur général à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Direction générale du service opérationnel au gouvernement, Secteur de la comptabilité centrale et des rapports

- Les ministères et les organismes fédéraux et les sociétés d’État (uniquement aux niveaux nécessaires pour comprendre les liens entre eux et les responsabilités mentionnées ci–dessus)

Compréhension et documentation du cadre d’une fonction comptable dans le secteur public —

- Description du processus comptable et des principaux produits

- Rôles et responsabilités des autres entités connexes, y compris : le Bureau du vérificateur général, le Parlement, le Conseil sur la comptabilité et la vérification dans le secteur public de l’Institut Canadien des Comptables Agréés

Les travaux exécutés comprennent une étude des publications ainsi que des entrevues menées auprès de cadres des organisations suivantes —

- Ministère des Finances
- Secrétariat du Conseil du Trésor
- Receveur général à Travaux publics et Services gouvernementaux
- Entreprises privées
- Autres gouvernements nationaux
- Administrations provinciales

Au cours de nos entrevues auprès de cadres de grandes entreprises privées, d'autres gouvernements nationaux et des administrations provinciales, nous avons cherché à apprendre comment ces organisations exécutaient leurs activités de comptabilité et d'information financière, comment elles relevaient des défis semblables à ceux auxquels fait face le gouvernement du Canada et quelles leçons elles ont apprises en relevant ces défis.

Équipe chargée de l'étude

Martine Carrier
Cheryl Munro
Martin Ruben

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. John Hodgins.

Chapitre 4

Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux

Table des matières

	Page
Points saillants	4-5
Introduction	4-7
Le Canada est un gros producteur de déchets dangereux	4-7
Reconnaissance mondiale de la nécessité de contrôler la circulation transfrontalière	4-7
Obligations du Canada aux termes d'accords internationaux	4-8
Objet de la vérification	4-11
Observations et recommandations	4-12
Meilleures pratiques pour la promotion de la conformité et une application efficace de la loi	4-12
Le défi du contrôle du trafic illicite	4-12
Cadre modèle en matière de conformité et d'application de la loi	4-15
Environnement Canada fait des efforts pour promouvoir la conformité	4-16
Craintes relatives aux taux de conformité	4-16
Difficultés à déceler le trafic illicite	4-18
Faible taux de détection des importations illicites à la frontière	4-18
Taux de détection encore plus faible dans les ports et les cours de triage ferroviaires	4-23
Contraintes à une application efficace de la loi	4-25
Importance d'établir des priorités	4-25
Nombre limité de poursuites	4-26
Les efforts faits en matière d'application de la loi sont gênés par des problèmes de définitions	4-26
Le Canada ne sait pas dans quelle mesure il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite	4-28
Difficultés inhérentes au contrôle des exportations	4-28
Nombre limité d'installations consacrées aux exportations	4-29
Les renseignements jouent un rôle clé dans l'établissement du profil et le ciblage des trafiquants	4-30

L'information n'est pas encore partagée avec toutes les parties 4-30

L'infrastructure d'Environnement Canada fait peu de place aux renseignements 4-31

L'interaction avec les autres ministères et organismes doit être renforcée relativement aux déchets dangereux 4-32

Leadership et coordination des activités internationales 4-33

Le Canada joue un rôle actif 4-33

Davantage d'information et d'analyses sont nécessaires pour la prise de décisions 4-33

Conclusion 4-35

À propos de la vérification 4-37

Encadré

Les systèmes de notification et de manifestes 4-17

Pièces

4.1 Obligations internationales clés du Canada — Accord bilatéral Canada-É.–U. et décisions de l'OCDE 4-9

4.2 Obligations internationales clés du Canada — Convention de Bâle 4-10

4.3 Cadre modèle de conformité et d'application de la loi 4-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

4.4 Détection limitée des importations illégales à la frontière 4-19

4.5 Résultats de l'application de la loi 4-26

4.6 Contraintes à une application efficace de la loi 4-27

Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux

Le commissaire à l'environnement et au développement durable : Brian Emmett
Vérificateurs responsables : Dan Rubenstein et Wayne Cluskey

Points saillants

4.1 L'objectif premier de cette vérification est de déterminer si Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères fédéraux et les provinces, a établi un régime complet et efficace pour contrôler les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, conformément aux engagements internationaux du Canada.

4.2 Environnement Canada a bien amorcé l'établissement d'un régime efficace et complet de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, mais des lacunes importantes persistent. Par exemple, Environnement Canada n'a pas encore établi la capacité nécessaire à la prévention proactive des expéditions illégales de déchets dangereux. À la frontière, peu de mesures sont prises pour déceler le trafic illicite de déchets dangereux.

4.3 Le Canada a l'obligation, en vertu d'accords internationaux qu'il a signés, de contrôler les exportations et les importations de déchets dangereux. La Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada possède bien une infrastructure permettant le contrôle des importations de façon continue, mais son organisation opérationnelle ne permet pas un contrôle matériel de chacune des expéditions exportées.

4.4 Il existe de réelles incitations monétaires au trafic illicite, par exemple : le coût de traitement de la charge d'un camion de déchets licites va de 300 $ à 1 200 $ la tonne métrique.

4.5 Le taux de détection du trafic illicite des déchets dangereux à la frontière est faible : il se fait peu d'inspections et d'essais efficaces sur les échantillons des importations et des exportations qui risquent d'être illégales. Qui plus est, le taux de détection des expéditions illicites de déchets dangereux est encore plus faible dans les ports maritimes et les cours de triage ferroviaires.

4.6 Dans un domaine comme le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, la chaîne n'est jamais plus forte que son chaînon le plus faible. À notre avis, vu les lacunes importantes dans les domaines de la prévention, de la détection et de l'exécution ainsi que le nombre limité d'installations permettant le contrôle matériel des exportations de déchets dangereux, le Canada n'est pas en mesure de savoir jusqu'où il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite à la frontière.

Introduction

Le Canada est un gros producteur de déchets dangereux

4.7 Il n'y a pas d'affaires sans production de déchets dangereux. À la base d'une bonne partie du niveau de vie actuel du monde industrialisé se trouve un ensemble de produits de consommation d'origine chimique qui sont considérés comme essentiels. La fabrication de milliers de ces produits engendre des déchets dangereux malgré l'application de programmes de réduction et de recyclage dans les usines. Ces déchets posent un défi formidable : comment peut–on les recycler et les éliminer de façon sécuritaire, avec le moins de risques possible pour l'environnement et la santé humaine. L'industrie de la gestion des déchets est bien établie au Canada et sa contribution à l'économie canadienne est importante. Les membres de cette industrie font des efforts considérables pour respecter les règles et les règlements relatifs aux mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

4.8 Environnement Canada évalue à 5,9 millions de tonnes les déchets dangereux produits au Canada chaque année et à 3,2 millions de tonnes ceux expédiés à des centres spécialisés de traitement, de recyclage et d'élimination. En 1995, le Canada a importé 383 134 tonnes de déchets dangereux, dont plus de 70 p. 100 étaient destinés à être recyclés. La même année, le Canada a aussi exporté 225 989 tonnes de déchets dangereux, dont plus de 55 p. 100 étaient destinés à être recyclés. Ce sont les provinces du Québec, de l'Ontario et de la Colombie–Britannique qui exportent et importent les plus forts volumes de déchets dangereux.

4.9 Risques pour la santé, la sécurité et l'environnement. Les déchets industriels dangereux types incluent les solutions et les résidus de métaux lourds; les boues et les résidus inorganiques; les solvants et les solutions inorganiques; les résidus de nettoyage; les huiles et graisses; les peintures et les résidus organiques; ainsi que les pesticides et les herbicides usés.

4.10 Une mauvaise élimination des déchets dangereux pourrait mettre en danger la qualité de l'environnement canadien et, en définitive, la santé des Canadiens, en plus d'entraîner des coûts dans le futur. Il peut y avoir des effets négatifs sur l'environnement et la santé dans le pays qui reçoit les déchets dangereux lorsque ceux–ci ne subissent pas un traitement adéquat. Il peut sembler coûteux de payer 300 $ pour l'expédition d'un baril de déchets dangereux destinés à être incinérés; toutefois, par exemple, un litre d'essence contaminée suffit pour rendre impotable un million de litres d'eau. Qui plus est, les produits des déchets traités inadéquatement peuvent revenir au Canada par l'air, par l'eau ou par la chaîne alimentaire.

Reconnaissance mondiale de la nécessité de contrôler la circulation transfrontalière

4.11 Les déchets dangereux sont un problème international. Il sont comme les gaz qui sont attirés vers les zones de basse pression. Ils continueront de passer des territoires où la réglementation est stricte à ceux où elle est plus tolérante. Voilà pourquoi les mouvements transfrontaliers et l'élimination des déchets dangereux ont commencé à soulever davantage d'inquiétudes à l'échelle mondiale à la fin des années 70 et au début des années 80. Les principales craintes portaient sur l'exportation des déchets à partir des nations industrialisées vers les pays en développement pour y être éliminés à peu de frais dans des installations inadéquates. Au cours des années 80, la communauté internationale a commencé à élaborer des accords mondiaux avec trois grands objectifs :

- établir des contrôles sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux (l'objet de la présente vérification);

- favoriser une réduction maximum des déchets;

- favoriser une gestion écologique des déchets dangereux.

Obligations du Canada aux termes d'accords internationaux

4.12 Le gouvernement du Canada a indiqué qu'il croit que l'exportation et l'importation non contrôlées de déchets dangereux poseraient un problème pour la santé humaine et l'environnement. Trois accords internationaux définissent les principales obligations internationales du Canada en matière de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

4.13 ***Accord entre le Canada et les États–Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux.*** Les États–Unis sont le partenaire le plus important du Canada en matière d'exportation et d'importation de déchets dangereux. Par conséquent, en 1986, le Canada a signé un accord bilatéral avec les États–Unis pour régir les mouvements transfrontaliers entre les deux pays. Certains des détails de cet accord sont fournis à la pièce 4.1. C'était là une étape logique pour permettre au Canada d'appliquer l'expérience qu'il a au niveau transfrontalier de même que son expérience dans le cadre de l'OCDE à la communauté internationale en général.

Pièce 4.1

Obligations internationales clés du Canada —
Accord bilatéral Canada-É.–U. et décisions de l'OCDE

Accord	Extraits : Obligations précises de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux
Accord entre le Canada et les États–Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux	• Le pays exportateur doit avertir le pays importateur des expéditions de déchets dangereux prévues. • Le pays importateur a 30 jours pour consentir, consentir sous condition ou s'objecter. En l'absence d'une réponse dans les 30 jours, le consentement est présumé. • L'expédition de déchets nécessite un manifeste. • L'exportateur doit assurer la rentrée des exportations si elles sont renvoyées par le pays importateur. • Les parties doivent s'assurer que les lois et règlements en vigueur dans leurs pays en matière de transport, de stockage, de traitement et d'élimination des expéditions transfrontalières de déchets dangereux sont appliqués.
Décisions du Conseil concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de récupération C(83) 180(finales); C(86) 64(finales); C(88) 90(finales); 178(finales); et C(92)39 Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)	• Les installations utilisées pour la récupération des déchets doivent être autorisées par la loi nationale qui s'applique. • Les déplacements transfrontaliers doivent respecter les accords internationaux pertinents sur le transport. • L'acheminement via un pays non membre doit être assujetti aux lois et aux règlements internationaux et nationaux qui s'appliquent. • Un système à trois paliers (vert, jaune, rouge) a été établi pour le contrôle des déchets destinés à être récupérés (c.–à–d., recyclables) : - palier vert : contrôles commerciaux normaux uniquement; déchets non dangereux.

	- palier jaune : contrat écrit valide, qui commence chez la personne ayant fait la notification et se termine à l'installation de récupération; qui inclut des garanties financières pour le recyclage ou l'élimination d'une autre façon ainsi que la notification requise pour la réexportation; consentement tacite; déchets dangereux qui posent un risque modéré. - palier rouge : mêmes contrôles qu'au palier jaune, sauf qu'un consentement préalable écrit doit avoir été reçu du pays importateur et de tout autre pays de transit avant que le déplacement n'ait lieu; déchets dangereux qui posent un risque élevé.

4.14 Convention de Bâle. La *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination* a été ratifiée par le Canada le 28 août 1992. La Convention de Bâle est le seul accord mondial visant spécifiquement les mouvements de déchets dangereux. Les contrôles établis par la Convention de Bâle visent :

- à empêcher le transfert des risques environnementaux à des territoires qui n'ont pas la capacité de les gérer de façon écologique;

- à permettre l'exportation de déchets dangereux à la condition qu'elle soit gérée de façon écologique.

4.15 Le régime de contrôle établi par la Convention de Bâle répond à ces deux objectifs, car il fait intervenir une procédure de notification par « consentement après information préalable ». La pièce 4.2 décrit de façon plus détaillée certaines des obligations clés liées au consentement après information préalable. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Bâle en mai 1992, les parties signataires ont tenu trois conférences : en décembre 1992, en mars 1994 et en septembre 1995. La Convention comme telle est un accord relativement nouveau, et les parties sont en voie de développer de nouveaux outils qui permettront d'atteindre les objectifs de la Convention.

Pièce 4.2

Obligations internationales clés du Canada — Convention de Bâle

Accord	Extraits : Obligations spécifiques visant à contrôler les déplacements transfrontières des déchets dangereux
Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination	• Il est interdit aux parties d'exporter des déchets dangereux vers : les régions antarctiques; les pays qui ne sont pas liés par la Convention (sauf où l'article 11 de l'accord s'applique); les États qui interdisent toute importation de déchets dangereux; les États qui, selon les pays exportateurs, ne géreront pas les déchets d'une façon écologique; finalement, les États qui ne consentent pas à recevoir les déchets. • Le pays exportateur est responsable de s'assurer que les déchets dangereux exportés sont gérés d'une façon écologique. • Le pays exportateur doit avertir le pays importateur des expéditions de déchets dangereux projetées; procédure du consentement après information préalable (CIP). • L'expédition ne peut avoir lieu à moins d'un consentement écrit du pays importateur. • L'expédition de déchets nécessite un manifeste.

	• Il faut qu'un contrat soit passé entre l'exportateur et l'importateur. • Chaque expédition doit être emballée, étiquetée et transportée en conformité avec les règles et les normes internationales généralement acceptées et reconnues. • L'exportateur doit assurer la rentrée des exportations si elles sont renvoyées par le pays importateur. • Et l'exportateur et l'État exportateur doivent être informés de la réception et de l'élimination ultime des déchets. • Chaque partie doit adopter une législation nationale visant à prévenir et à punir le trafic illicite de déchets dangereux. • Chaque partie prendra des mesures juridiques, administratives et autres appropriées pour la mise en oeuvre et l'application des dispositions de la Convention, y compris des mesures visant à prévenir et à punir tout écart à la Convention. • Les parties peuvent conclure des accords ou des arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets à condition que de tels accords ou arrangements ne dérogent pas à la gestion écologique et rationnelle des déchets dangereux prescrite dans la Convention.

4.16 En septembre 1995, à une réunion des parties signataires de la Convention de Bâle, une décision a été prise en vue de modifier cette convention. La modification prévoit interdire immédiatement l'exportation, pour fins d'élimination, de déchets dangereux à partir des pays industrialisés vers les pays en développement et d'éliminer progressivement d'ici la fin de 1997, moment où elle sera complètement interdite, l'exportation de déchets dangereux, pour fins de recyclage, à partir des pays industrialisés vers les pays en développement. Bien que le Canada ne se soit pas opposé à cette interdiction, il a indiqué qu'il n'envisage pas de ratifier cette modification jusqu'à ce que soient terminés les travaux visant à clarifier la définition des déchets dangereux.

4.17 L'interdiction prévue par la Convention de Bâle a aussi relancé la discussion sur le rapport entre les obligations du Canada aux termes de la Convention de Bâle et ses obligations commerciales, une question qui demeure depuis les débuts de la Convention. La Convention de Bâle est l'un des principaux accords multilatéraux en matière d'environnement (AME) à soulever, croit–on, des questions de cohérence avec certaines règles prévues par l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT) et par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La relation entre les mesures commerciales prévues par les accords multilatéraux en matière d'environnement et les règles de commerce de l'OMC a été scrutée par le Comité sur le commerce et l'environnement de l'OMC et fait actuellement l'objet de discussions.

4.18 **Décision de l'OCDE.** Une décision prise par le Conseil de l'OCDE en date du 30 mars 1992 s'applique aux mouvements transfrontaliers des déchets destinés à des opérations de récupération dans les pays de l'OCDE. Elle établit, comme l'illustre la pièce 4.1, une classification à trois paliers et un système de contrôle basé sur des critères de risque.

4.19 Ces grands accords internationaux en matière d'environnement que le Canada a signés lui confèrent l'obligation de contrôler l'importation et l'exportation des déchets dangereux, que ce soit pour fins de recyclage ou d'élimination.

4.20 **Réglementation nationale.** Les déchets dangereux sont régis de diverses façons au Canada. Les provinces sont responsables de la réglementation de la production, du traitement et de l'élimination de tous les déchets produits à l'intérieur de leurs frontières. La circulation interprovinciale et internationale des déchets dangereux est régie par le gouvernement fédéral, alors que le mouvement des déchets dangereux à l'intérieur des provinces l'est au

niveau provincial, aux termes du *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses*. Chaque province et chaque territoire régissent aussi la gestion des déchets de toutes sortes, y compris les déchets dangereux.

4.21 **Contrôles internationaux.** Le gouvernement fédéral réglemente l'importation et l'exportation des déchets dangereux. En novembre 1992, il a promulgué le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* (REIDD) aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Ce règlement contrôle l'exportation et l'importation de déchets dangereux conformément à la Convention de Bâle, à la Décision du Conseil de l'OCDE sur les mouvements transfrontaliers des déchets destinés à des opérations de récupération, et à l'Accord entre le Canada et les États–Unis. Le Canada a choisi de renforcer son régime de réglementation en incluant dans ce règlement certaines particularités non mentionnées spécifiquement dans ces accords internationaux, par exemple : obligation d'avoir des assurances, notification d'importation et collecte des manifestes à la frontière.

4.22 Les obligations internationales du Canada ont joué un rôle important dans la forme de son régime législatif et politique pour le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Pour que les principaux accords internationaux signés par le Canada soient appliqués efficacement, il faut, à notre avis, un régime de réglementation bien conçu, facile à comprendre et à appliquer; une promotion efficace de la conformité; des pratiques d'application efficaces; finalement, un partenariat solide entre les organismes et les pays.

Objet de la vérification

4.23 Comme on le verra de façon plus détaillée à la fin du présent chapitre, à la section **À propos de la vérification**, cette vérification fait partie d'une série portant sur la réduction maximum des déchets et les activités du gouvernement fédéral en matière de gestion des risques environnementaux posés par les déchets dangereux.

4.24 L'objet de la vérification était le principal élément du régime fédéral de réglementation des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, soit le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* . La vérification excluait le régime national de réglementation pour le contrôle des déchets dangereux ainsi que tous les domaines de compétence provinciale en matière de gestion des déchets de toutes sortes, y compris les déchets dangereux. Les vérifications futures porteront sur la promotion de la conformité et l'application d'autres règlements en vertu de la législation fédérale en matière d'environnement — par exemple, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les pêches*.

4.25 Cette vérification avait pour objet premier de déterminer si Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères fédéraux et les provinces, avait mis sur pied un régime efficace et complet de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux — régime qui soit cohérent avec les engagements internationaux du Canada en matière d'environnement et avec son obligation d'assurer une gestion écologique et efficace de ces déchets.

Observations et recommandations

Meilleures pratiques pour la promotion de la conformité et une application efficace de la loi

4.26 Dans le cadre de nos travaux de vérification, nous avons étudié les meilleures pratiques de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Nous avons effectué des entrevues détaillées, tant au Canada qu'aux États–Unis, au cours desquelles nous avons fait des études sur les opérations policières conjointes. Le modèle qui a émergé de toutes nos recherches et entrevues est illustré à la pièce 4.3 et est décrit dans la série d'observations initiales qui suit. Nous avons utilisé ce cadre modèle comme schéma pour signaler nos observations.

Ce cadre sert à appliquer la procédure de consentement après information préalable et à suivre les expéditions de déchets dangereux, comme l'exigent les accords internationaux que le Canada a signés, dans le but de promouvoir leur conformité et de décourager les expéditions illicites. Un thème commun à toutes nos entrevues sur les meilleures pratiques était la nécessité d'un cadre pour s'occuper du trafic illicite.

Le défi du contrôle du trafic illicite

4.27 Les termes « application » et « conformité » sont employés maintes fois dans ce chapitre. Il est donc utile de préciser le sens qu'on leur donne. La conformité est le degré de respect de la loi. Elle est assurée par deux types d'activité : la promotion et l'application de la loi. Les mesures visant à promouvoir la conformité incluent la communication et la publication de l'information, la consultation des parties touchées par une loi, l'assistance technique et le développement technologique. Voici certaines des mesures d'application :

- l'inspection et le contrôle pour vérifier la conformité;
- les enquêtes sur les infractions;
- des mesures visant à assurer la conformité sans avoir recours à des mesures juridiques officielles, comme des directives données par des inspecteurs, l'émission de contraventions et des ordonnances ministérielles;
- des mesures visant à assurer la conformité par des poursuites en justice (p. ex., injonctions, poursuites, ordonnances judiciaires après déclaration de culpabilité et poursuites civiles pour récupérer les coûts).

4.28 Pour les besoins de cette vérification, nous avons fait une distinction entre le trafic illicite et la non–conformité administrative, qui est elle aussi illégale. Le *trafic illicite* est essentiellement un crime environnemental grave, susceptible d'avoir des répercussions dangereuses, y compris menacer la santé humaine. La *non–conformité* administrative peut être due à une erreur, à l'ignorance ou à des infractions techniques relativement mineures.

4.29 Il se peut qu'une personne ait l'intention criminelle de se débarrasser illégalement de déchets dangereux au Canada, aux États–Unis ou ailleurs, pour éviter de payer les frais d'élimination et réaliser des profits importants. La Convention de Bâle oblige chaque partie à prendre les mesures juridiques, administratives ou autres appropriées pour mettre en oeuvre et appliquer les dispositions de la Convention, y compris des mesures pour empêcher et punir les conduites qui contreviennent à la Convention. La Convention de Bâle définit le trafic illicite comme tout déplacement transfrontalier de déchets dangereux ou autres :

- sans notification de tous les États concernés;
- sans consentement de tous les États concernés;
- avec consentement obtenu des États par falsification, fausse déclaration ou fraude;
- sans conformité matérielle avec les documents;
- entraînant une élimination délibérée (par exemple, déversement) de déchets dangereux ou d'autres déchets en contravention des dispositions de la Convention de Bâle et des principes généraux du droit international.

4.30 **Trafic illicite : fausse déclaration délibérée.** L'expéditeur qui, délibérément, fait de fausses déclarations enfreint la loi. Il peut s'agir d'une description trompeuse délibérée quant à la charge réelle (les documents n'indiquent pas le contenu réel de l'expédition) ou d'une fausse orientation délibérée (fausse description du traitement que subiront les matières ou de leur lieu d'élimination finale). Il pourrait, par exemple, y avoir

description trompeuse si le manifeste d'expédition indique que la charge est du matériau de construction, alors qu'il s'agit de ferraille ayant une forte teneur en plomb, ce qui constitue un déchet dangereux. Il pourrait y avoir fausse orientation si un expéditeur prétend que son chargement est acheminé à une installation de traitement agréée, alors qu'il est ultimement déchargé le long de la route ou expédié, via le Canada ou les États–Unis, à un pays du Tiers monde non spécifié. Environnement Canada ne peut confirmer la destination finale à moins de recevoir la documentation requise. Le fait de ne pas avoir reçu cette documentation pourrait laisser croire à une fausse orientation.

4.31 Il y a aussi des expéditeurs qui ne tiennent aucunement compte des règlements et qui ne remplissent aucun des documents requis.

4.32 Nous avons examiné trois études majeures portant sur le problème du trafic illicite de déchets dangereux. Un rapport en particulier nous a révélé que la Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada connaît la gravité potentielle du problème. Dans un rapport de 1994 préparé par la Division des services du renseignement de la Direction de l'exécution de Revenu Canada, les auteurs ont conclu que :

- « une grande quantité de déchets dangereux illégaux traversent la frontière canadienne;
- les déchets dangereux illicites sont difficiles à déceler à la frontière;
- il a été prouvé que le crime organisé fait partie de l'industrie de la gestion et de l'élimination des déchets aux États–Unis;
- les mouvements transfrontaliers illicites de déchets dangereux augmenteront. »

4.33 **Les risques d'être pris sont faibles.** Nous avons observé qu'il y a vraiment incitation au trafic illicite de déchets. Des sommes considérables d'argent peuvent être gagnées, les risques de détection sont faibles et ceux de se voir administrer des sanctions administratives, civiles ou criminelles le sont encore plus. L'élimination légale d'une charge de déchets dangereux, dont le poids typique est de 22 tonnes, peut facilement coûter jusqu'à 10 000 $. À ce coût viennent s'ajouter des frais de courtage et d'assurance–responsabilité; de plus, il faut de 35 à 40 jours d'attente pour remplir les documents requis. Les expéditions illicites ne demandent pas de documentation et n'entraînent pas de frais de recyclage ou d'élimination, que les déchets soient éliminés au Canada ou ailleurs. Il y a peu de risques d'être pris, vu le volume du trafic à la frontière et la variété des substances qui constituent des déchets potentiellement dangereux. Même prises, les personnes en infraction au *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* n'ont pas eu à subir de trop fortes pénalités.

Cadre modèle en matière de conformité et d'application de la loi

4.34 **Promotion de la conformité et émission des permis.** Comme l'illustre la pièce 4.3, la conception du cadre modèle pour l'application de la loi et la conformité comporte quatre composantes nationales clés. La *promotion de la conformité*, qui ferait intervenir la diffusion de l'information aux clients (p. ex., les expéditeurs ou les producteurs de déchets dangereux) et la réponse aux demandes du grand public et des clients. L'*émission des permis*, qui consisterait principalement à examiner les demandes d'exportation et d'importation, à émettre des lettres de consentement et à revoir les documents finals, et l'achèvement des déplacements. La promotion de la conformité et l'émission des permis seraient la responsabilité d'Environnement Canada.

4.35 **Détection du trafic illicite à la frontière.** La troisième composante serait la *détection du trafic illicite à la frontière*, qui relèverait de la Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada et des agents régionaux d'Environnement Canada chargés de l'application de la loi. Comme l'illustre la pièce 4.3, les agents des douanes constitueraient la première ligne de défense. Idéalement, les employés de la Direction générale

des services frontaliers des douanes exerceraient une vigilance continue, cherchant à déceler les expéditions illicites de déchets dangereux. Si jamais ils soupçonnaient se trouver en présence d'une telle expédition, ils contacteraient les agents d'Environnement Canada qui, eux, auraient les compétences requises pour inspecter le chargement en toute sécurité et prélever les échantillons appropriés. Pour que cette façon de procéder soit efficace, Environnement Canada assurerait, en tant qu'organisme responsable, la formation nécessaire pour sensibiliser les agents des douanes aux questions relatives aux déchets dangereux. En outre, Environnement Canada fournirait aux agents des douanes une liste d'éléments précis à relever et des renseignements secrets sur la façon de reconnaître les expéditions de déchets dangereux ainsi que sur les personnes à contacter.

4.36 Prévention et détection proactives. Théoriquement, une composante importante de ce régime de réglementation serait *la prévention et la détection proactives*. L'efficacité globale du système d'application de la loi serait ainsi améliorée, à la fois par un plus grand nombre d'interceptions et l'expectative d'un plus grand risque de détection à la frontière. L'objectif d'une telle approche serait de repérer des situations à risque élevé, qui pourraient être ciblées par des mesures d'exécution spécifiques. Elles feraient généralement l'objet d'opérations policières faisant intervenir deux divisions d'Environnement Canada, soit la Division des mouvements transfrontières et la Direction de l'application de la loi, la Direction générale des services frontaliers des douanes, la GRC et les provinces, ainsi que les services américains correspondants. Pour une application efficace de la loi, il faudrait qu'Environnement Canada interagisse avec d'autres organismes, mette au point des mesures d'exécution et les coordonne en connaissant bien les travaux des divers organismes canadiens et internationaux axés sur le trafic des déchets dangereux. Cela comporterait un échange continu d'information.

4.37 Poursuites. L'objectif ultime visé est la conformité, mais l'application de la loi et les poursuites sont des moyens d'y parvenir.

4.38 Application de la loi au niveau international. La dernière composante du processus, l'application de la loi au niveau international, ferait appel à des activités de liaison entre les responsables canadiens de la réglementation et de l'exécution ainsi que d'autres organismes de la communauté internationale chargés des mesures d'exécution.

4.39 Le reste de nos observations fait une comparaison entre les pratiques actuelles et le cadre de réglementation fédérale idéal déjà décrit et illustré à la pièce 4.3.

Environnement Canada fait des efforts pour promouvoir la conformité

4.40 Promotion de la conformité. Le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* a été promulgué en novembre 1992. Pendant les deux premières années de son application, le Ministère a élaboré et utilisé divers outils pour sensibiliser la communauté visée aux exigences de ce règlement. Après cette campagne de sensibilisation, en se basant sur le nombre de notifications et de manifestes reçus, le Ministère a entrepris de reprendre complètement la conception de son système de dépistage informatisé. Environnement Canada nous a informés que l'infrastructure appropriée est maintenant en place et que le Ministère pourra utiliser l'information fournie pour donner du mordant à son programme d'application de la loi en matière de déchets dangereux.

4.41 La Division des mouvements transfrontières d'Environnement Canada a produit plusieurs publications visant la formation du personnel, entre autres des guides de l'usager et des bulletins. La Division a terminé récemment une évaluation de la satisfaction de ses clients; les résultats obtenus ont été positifs. D'après notre examen des documents qui nous ont été fournis et les entrevues que nous avons réalisées à l'administration centrale, dans les régions et auprès de certains expéditeurs, nous avons conclu que la promotion de la conformité a été bien faite durant la mise en oeuvre initiale du Règlement. Voici certains des efforts soutenus en vue de promouvoir la conformité : élaboration, publication et distribution de guides destinés à l'industrie visée, et réponse quotidienne aux demandes concernant la façon de se conformer aux règlements.

Craintes relatives aux taux de conformité

4.42 Émission des permis. Comme nous l'avons décrit à la pièce 4.3, l'émission des permis comprendrait une étape de gestion des écritures et des approbations requises par le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*.

4.43 La Division des mouvements transfrontières d'Environnement Canada traite toute l'information présentée par les exportateurs, les importateurs et les transporteurs de déchets dangereux, conformément au Règlement. L'émission des permis est axée sur les systèmes décrits dans l'encadré intitulé « Systèmes de notification et de manifestes », qui se trouve au bas de cette page. Chaque année, la Division traite environ 5 500 avis d'importation, d'exportation et d'acheminement de déchets dangereux ainsi que quelque 75 000 manifestes pour suivre environ 25 000 expéditions. Ce processus inclut une comparaison des renseignements présentés et des exigences réglementaires; l'exploitation des systèmes informatisés de notification et de manifestes; finalement, une coopération étroite avec les autorités compétentes des provinces et des autres pays, de façon à obtenir le consentement nécessaire à l'expédition de déchets dangereux et de matières dangereuses recyclables.

4.44 Nous avons conclu que la mécanique du processus avait été mise en place et en oeuvre, mais l'examen du taux de conformité à certaines des dispositions réglementaires a quand même soulevé certaines craintes, à savoir : le taux relativement bas de respect des exigences relatives aux manifestes et aux certificats d'élimination ou de recyclage, comme il a été mentionné dans un rapport de conformité interne couvrant la période allant de novembre 1992 à décembre 1994.

4.45 Faible taux de conformité. Des secteurs à faible taux de conformité ont été signalés tant pour les exportations que pour les importations, en particulier en ce qui a trait aux prescriptions réglementaires concernant les manifestes (taux de conformité de 28 p. 100 pour les exportations et de 53 p. 100 pour les importations) et les certificats d'élimination ou de recyclage (taux de conformité de 67 p. 100 pour les exportations et de 62 p. 100 pour les importations). Les exigences relatives aux manifestes comprennent la présentation des diverses copies des documents. Dans bien des cas, Environnement Canada a reçu soit la copie de l'expéditeur, soit la copie du consignataire, mais pas les deux. De plus, le fait que des copies du manifeste doivent être retournées par les personnes d'un autre pays rend plus difficile l'obtention de certains documents, en particulier en provenance des pays où les matières ne sont pas réglementées. Comme nous l'avons noté, la conformité aux exigences du manifeste est quelque peu supérieure pour les importations que pour les exportations. Les exportateurs qui expédient de petites quantités, à l'occasion, ont moins de chance de connaître leurs obligations et de s'y conformer que les importateurs canadiens qui sont en majorité de grosses compagnies et qui expédient des volumes plus importants.

Les systèmes de notification et de manifestes

Tous les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux sont régis par le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*, qui prévoit qu'un avis de projet d'exportation, d'importation ou d'acheminement doit être présenté à Environnement Canada avant que l'expédition n'ait lieu. Ce processus de notification permet au pays récepteur ou à la province réceptrice de vérifier la destination des déchets dangereux et de fournir son consentement à Environnement Canada avant toute expédition. Chaque avis est valide pour une période allant jusqu'à un an et peut couvrir un certain nombre d'expéditions durant cette période.

Une fois qu'un avis a été approuvé, chaque expédition doit être accompagnée d'un manifeste canadien relatif aux déchets, où sont décrits les déchets dangereux contenus dans un véhicule ou un navire, ainsi que d'une copie de l'avis et de la lettre de confirmation émise par Environnement Canada. Une copie du manifeste est expédiée à Environnement Canada par le « producteur » des déchets lorsque l'expédition quitte ses installations; une copie doit être laissée aux Douanes, au passage de la frontière canadienne. Cette copie doit être envoyée à Environnement Canada. Une troisième copie doit être expédiée à Environnement Canada par le « destinataire » des déchets dangereux. De plus, après l'élimination ou le recyclage des déchets dangereux, un certificat d'élimination ou de recyclage doit être expédié à Environnement Canada pour confirmer que l'opération est complétée.

4.46 Importance relative des faibles taux de conformité. Les faibles taux de conformité signifient qu'Environnement Canada ne peut être sûr que les déchets dangereux sont parvenus à leur destination finale ou ont

été éliminés ou recyclés convenablement. Certaines expéditions pourraient avoir été expédiées illicitement outre–mer, dans des pays en développement qui n'ont pas la capacité de les gérer d'une façon écologique.

4.47 La Division des mouvements transfrontières a signalé que des efforts ont été faits récemment en ce qui a trait aux manifestes d'exportation et que les taux de conformité ont augmenté durant la période allant de juillet à novembre 1996. Cependant, durant la même période, les taux de conformité ont baissé de façon significative pour les manifestes d'importation. À notre avis, il faudrait faire des recherches sur les fluctuations des taux de conformité afin d'en déterminer la cause. La Division est consciente de la faiblesse des taux de conformité, mais elle a signalé qu'elle n'a peut–être pas actuellement la capacité nécessaire pour améliorer certains de ces taux de conformité. À notre avis, la Division doit analyser davantage les causes profondes et la nature du problème de non–conformité afin de pouvoir évaluer jusqu'à quel point il est ou n'est pas relié aux exigences administratives.

4.48 Environnement Canada devrait trouver des solutions en vue d'améliorer les taux de conformité aux exigences relatives aux manifestes et aux certificats d'élimination ou de recyclage.

Réponse d'Environnement Canada : *Le Ministère est d'accord. Environnement Canada continue d'améliorer son registre informatisé et son système de suivi pour les avis; ces outils lui permettront d'améliorer l'évaluation du degré de conformité des déchets dangereux (de leur départ du site d'expédition à leur élimination ou recyclage final) et de prendre des mesures appropriées. Environnement Canada affectera des ressources adéquates pour améliorer le taux de conformité des manifestes et des certificats d'élimination ou de recyclage.*

Difficultés à déceler le trafic illicite

4.49 Cette section de nos observations décrit ce qui *n'a pas* lieu à la frontière, ni ailleurs au pays, en ce qui a trait à la détection, à l'inspection et, finalement, aux poursuites pour trafic illicite de déchets dangereux. (Voir la pièce 4.3.)

Pièce 4.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Faible taux de détection des importations illicites à la frontière

4.50 La Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada est la première ligne de défense contre toutes les importations qui traversent la frontière canadienne. Cette direction générale aide 18 autres ministères fédéraux à administrer 86 lois et règlements. Elle aide aussi Environnement Canada à administrer le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* en collectant et en vérifiant les documents nécessaires, en retenant les expéditions soupçonnées d'être non conformes au Règlement et en inspectant à vue l'extérieur des véhicules. Un protocole d'entente qui décrit les rôles et les responsabilités de chacun a été conclu entre Environnement Canada et Revenu Canada. La Direction générale des services frontaliers des douanes a émis un bulletin où sont détaillées les procédures que les transporteurs et le Ministère doivent suivre pour les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. Aux termes du protocole, la Direction générale des services frontaliers des douanes n'est aucunement tenue d'effectuer des inspections. Toutefois, les agents des douanes doivent repérer les expéditions qu'ils soupçonnent de contenir des déchets dangereux par une inspection visuelle des marquages de sécurité, des descriptions et des lettrages au pochoir apposés sur les unités de transport. C'est Environnement Canada qui a la responsabilité de procéder aux inspections.

4.51 Nous avons visité trois régions responsables de 99 p. 100 des importations canadiennes de déchets dangereux. Nous avons constaté que les agents des douanes vérifient si les documents présentés par les camionneurs sont complets lorsque des expéditions de déchets dangereux sont importées au Canada. Étant donné que les trois

postes frontières indiqués à la pièce 4.4 sont parmi les plus achalandés au Canada pour ce qui est du volume connu de trafic de déchets dangereux, nous les avons visités pour observer les pratiques qui y ont cours actuellement. Nous reconnaissons qu'il existe aussi un risque d'exportation illicite de déchets dangereux à d'autres postes frontières, en particulier dans les régions où les installations de traitement et de recyclage ne sont pas adéquates.

4.52 La pièce 4.4 montre le peu d'inspections effectuées par Environnement Canada. Par exemple, au Québec, il y a eu 28 communications téléphoniques entre Environnement Canada et les agents de douanes à la frontière en 1995-1996; de plus, Environnement Canada n'a réellement fait que cinq visites pour inspecter les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. Durant cette période, il y a eu expédition licite de 299 963 tonnes de déchets dangereux (quelque 7 500 charges de camion). Durant la même période, il y a eu, en Ontario, 24 communications téléphoniques et 15 visites à la frontière. Le volume régional de déchets dangereux expédiés légalement était de 245 856 tonnes (quelque 6 147 charges de camion). Dans la région du Pacifique et du Yukon, il y a eu cinq communications téléphoniques et une visite à la frontière, alors que les expéditions licites connues de déchets dangereux étaient de 33 742 tonnes (quelque 844 charges de camion). Les passages frontaliers à Pacific Highway sont très nombreux : 1 350 véhicules commerciaux en moyenne traversent la frontière chaque jour. Nous en avons conclu que les efforts faits par Environnement Canada à la frontière pour déceler les expéditions illicites de déchets dangereux sont limités, vu le volume des expéditions de ces déchets.

Pièce 4.4

Détection limitée des importations illégales à la frontière

RÉGION	Région du Québec		Région de l'Ontario		Région du Pacifique et du Yukon	
1995-1996	**Lacolle**	**Total**	**Sarnia / Port Huron**	**Total**	**Pacific Highway**	**Total**
Activité à la frontière :						
Appels téléphoniques	14	28	6	24	3	5
Visites à la frontière	2	5	9	15	1	1
Total	16	33	15	39	4	6
Échantillons prélevés	0	0	5	12	0	0
Enquêtes	1	4	2	6	0	1
Avertissements	0	0	0	1	0	0
Directives	0	0	0	0	0	0
VOLUME RÉGIONAL (tonnes)	299 963		245 856		33 742	
Nombre équivalent de camions	7 500		6 147		844	

Source : Environnement Canada

La pièce n'inclut pas les renvois ou les examens en transit, ni les inspections des installations et les inspections ferroviaires.

4.53 À notre avis, d'autres travaux sont nécessaires pour déterminer l'ampleur possible du trafic illicite de déchets dangereux au Canada. Entre temps, il sera difficile de déterminer quel niveau d'application de la loi convient.

4.54 En mai 1995, la Direction générale des services frontaliers des douanes a mis sur pied le Projet d'évaluation de l'observation dans le secteur commercial. Le mandat de ce projet est de mesurer le taux de non–conformité de tous les véhicules commerciaux aux passages frontaliers routiers. Ces mesures de conformité s'effectuent à 12 importants passages frontaliers, qui représentent presque 80 p. 100 du trafic commercial routier entrant au Canada dans l'ensemble du pays. La Direction générale des services frontaliers des douanes reconnaît qu'elle a besoin de meilleurs renseignements pour pouvoir examiner et développer davantage son approche stratégique en matière de détection du trafic illicite des déchets dangereux. Elle affirme qu'Environnement Canada doit contribuer à l'effort en lui fournissant des renseignements sur l'ampleur de la question et les répercussions éventuelles sur la santé et la sécurité des Canadiens et des habitants des autres pays du monde, ainsi que sur les dommages que risque de subir la réputation internationale du Canada, de façon à lui permettre d'accorder à cette question le niveau de priorité voulu. Jusqu'ici, Environnement Canada n'a pas fourni ces renseignements à la Direction générale.

4.55 Même si le Projet d'évaluation de l'observation dans le secteur commercial ne vise pas les exportations de déchets dangereux, il pourrait constituer pour Environnement Canada, le ministère responsable, un bon point de départ pour commencer à quantifier l'étendue des importations illicites possibles de déchets dangereux au Canada.

4.56 Environnement Canada devrait travailler en étroite collaboration avec la Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada, ainsi qu'avec les autres partenaires internationaux

pertinents, à quantifier l'étendue du trafic illicite possible de déchets dangereux au Canada, tant les importations que les exportations. Ces données devraient être utilisées pour déterminer le niveau voulu d'application de la loi.

(Une réponse commune des deux ministères suit le paragraphe 4.68.)

4.57 Aux termes du Protocole d'entente conclu entre Environnement Canada et Revenu Canada, les inspecteurs des douanes ne sont pas tenus d'inspecter les expéditions soupçonnées de contenir des déchets dangereux à cause des risques liés à la sécurité et à la santé du personnel. Si les inspecteurs des douanes soupçonnent que des expéditions contiennent des déchets dangereux, ils doivent les retenir et communiquer les détails pertinents à Environnement Canada. Si une expédition doit faire l'objet d'un examen, c'est le personnel d'Environnement Canada qui doit y procéder selon les modalités du Protocole d'entente. Par conséquent, les inspecteurs des douanes n'ont besoin que d'une formation leur permettant de reconnaître les déchets dangereux et les activités industrielles qui produisent des déchets ainsi que les parties qui peuvent être impliquées.

4.58 Besoin de formation supplémentaire. Environnement Canada a élaboré des documents visant à renseigner les agents des douanes sur la réglementation des déchets dangereux. Lorsque le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* est entré en vigueur, en 1992, tous les inspecteurs des douanes ont reçu une formation relative aux tâches qu'ils doivent exécuter en vertu de ce règlement. En 1996, Environnement Canada a rédigé des documents à jour pour rappeler aux agents des douanes leurs tâches dans le cadre de ce programme. Jusqu'ici, les cours de mise à jour des connaissances ont été donnés dans les régions du Pacifique et du Yukon et de l'Atlantique et, à deux occasions, aux installations de formation de Douanes Canada à Rigaud. Cependant, nous croyons que, malgré ces efforts, les employés de la Direction générale des services frontaliers des douanes ont besoin d'une formation supplémentaire pour pouvoir déceler les expéditions suspectes. Même aux postes où il est notoire que le volume de déchets dangereux est élevé, les efforts de formation n'ont pas été accrus. Nous croyons que des outils de formation pratiques pourraient faire une grande différence dans la conscientisation des agents des douanes. Par exemple, dans le cas des chlorofluorocarbones (CFC), Environnement Canada a fourni de la formation et d'autres renseignements aux agents des douanes. Nous avons noté qu'une affiche couleurs identifiant les principaux types de contenants à CFC interdits était placée en évidence à un important passage frontalier. Ainsi, les agents des douanes étaient mieux en mesure de déterminer les types de contenants susceptibles d'être utilisés pour l'expédition illicite de CFC. Nous appuyons ces efforts destinés à améliorer la compétence des agents des douanes pour ce qui est de repérer les dangers, mais nous reconnaissons que l'identification des expéditions illicites de déchets dangereux est, en soi, plus complexe que celle des autres formes de contrebande.

4.59 Environnement Canada devrait fournir aux inspecteurs des douanes une formation suffisante pour leur permettre de reconnaître les déchets dangereux et les activités industrielles qui produisent des déchets dangereux ainsi que les parties qui peuvent être impliquées.

Réponse d'Environnement Canada : *Le Ministère est d'accord. En plus de la formation qu'il offre présentement aux agents des douanes, Environnement Canada améliorera ce perfectionnement afin d'aider les inspecteurs des douanes à reconnaître les déchets dangereux et à identifier les activités ciblées ou les parties qui pourraient être impliquées dans les mouvements transfrontaliers de tels déchets.*

4.60 Faible nombre d'inspections réalisées par Environnement Canada à la frontière. Le nombre d'inspections réalisées par Environnement Canada à la frontière (voir la pièce 4.4) représente aussi bien les inspections déclenchées par un appel de la Direction générale des services frontaliers des douanes que celles faites lors d'un « blitz » à la frontière. Le milieu de l'exécution est généralement d'accord pour dire que les blitz ont une efficacité limitée pour prendre les trafiquants sur le fait, en grande partie parce que l'élément de surprise est perdu après la première heure et que les camionneurs peuvent aller traverser à un autre passage frontalier. Le nombre d'inspections réalisées par Environnement Canada, figurant dans cette pièce, inclut celles où le camion a été ouvert

et celles où l'inspecteur a simplement examiné les manifestes. À notre avis, étant donné le volume du trafic, le nombre d'inspections est faible.

4.61 En vertu de l'actuelle structure de responsabilisation d'Environnement Canada, chaque directeur régional du Service de la protection de l'environnement est responsable, et a obligation de rendre compte, de toutes les décisions prises dans la région en application de la loi. Le Bureau de l'application de la loi d'Environnement Canada à Ottawa a la responsabilité fonctionnelle des inspections et des enquêtes. Pour assurer l'adoption de politiques nationales ainsi que la cohérence et l'uniformité au niveau national, le Bureau de l'application de la loi doit être conscient du niveau d'application de la loi dans les régions. Notre vérification a révélé que l'information fournie par les régions à l'administration centrale n'indique pas adéquatement le niveau d'application de la loi à la frontière. Les inspections ne sont pas ventilées par endroit. Le personnel régional d'Environnement Canada n'est pas en mesure de signaler jusqu'à quel point il a bien répondu aux demandes de la Direction générale des services frontaliers des douanes. Par exemple, dans une région, on ne tient pas de dossiers qui permettraient d'indiquer, sur 28 communications téléphoniques, le nombre qui a mené à des visites à la frontière. Dans une autre région, les communications téléphoniques ne sont même pas consignées.

4.62 Un échantillonnage et une analyse efficaces sont essentiels au succès des poursuites. Dans chacune des trois régions que nous avons visitées, les agents chargés de l'application de la loi ont reconnu l'importance croissante d'une analyse efficace des échantillons d'expéditions suspectes. Ils nous ont rapporté qu'il est maintenant difficile de monter une poursuite fructueuse sans un échantillon conforme à la fois aux protocoles d'essai exacts qui sont décrits dans la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* et aux procédures de la « chaîne de possession » qui sont essentielles à une poursuite criminelle efficace. Dans une région où le trafic de déchets dangereux est élevé, les agents d'Environnement Canada ne procèdent à aucun échantillonnage et ne possèdent ni installation d'analyse, ni laboratoire mobile. Mentionnons le cas d'un exportateur canadien qui n'a pu être poursuivi faute d'échantillons de l'expédition illicite, donc de preuves matérielles qu'une exportation illégale avait eu lieu. Une mauvaise connaissance du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* et des accords internationaux connexes a compliqué ce cas davantage. Comme l'ont signalé les agents d'Environnement Canada en Ontario et en Colombie– Britannique, sans un échantillonnage efficace, il est possible que les preuves soient insuffisantes pour permettre une poursuite fructueuse. Par conséquent, la possibilité de poursuites n'est pas un élément dissuasif significatif. La pièce 4.4 indique le petit nombre d'échantillons prélevés. En 1995-1996, aucun échantillon n'a été prélevé dans deux des trois régions que nous avons visitées.

4.63 Environnement Canada devrait mettre au point et appliquer une stratégie de gestion permettant le prélèvement et l'analyse des échantillons de déchets dangereux. À tout le moins, cette stratégie devrait porter sur les questions de la formation, de la sécurité, de la fréquence des échantillonnages, de la connaissance du matériel, des postes et des protocoles d'échantillonnage, et de l'accès aux installations d'essai.

Réponse d'Environnement Canada : *Le Ministère est d'accord. Environnement Canada va ajuster son plan d'action prioritaire national afin d'appliquer le* Règlement sur l'importation et l'exportation des déchets dangereux *de manière à y inclure une stratégie de gestion qui améliore sa capacité d'obtenir et d'analyser des échantillons de déchets dangereux. Le Ministère va prendre en considération les questions de formation, de sécurité, de fréquence d'échantillon–nage, de connaissance du matériel, des postes et des protocoles d'échantillonnage et d'accès aux installations d'essai.*

Taux de détection encore plus faible dans les ports et les cours de triage ferroviaires

4.64 Aucune inspection ciblée des conteneurs exportés par navire. La Loi et le Règlement prévoient qu'un rapport provisoire doit être présenté à la Direction générale des services frontaliers des douanes par l'exportateur, le représentant de l'exportateur ou le transporteur avant l'exportation et le départ du navire. De plus, tous les documents exigés par les lois d'autres ministères doivent être fournis à la Direction générale des services frontaliers des douanes avant l'exportation. Étant donné le volume de conteneurs exportés par navire et le coût d'inspection d'un conteneur, il faut disposer de renseignements tactiques pour cibler les inspections. Les représentants des

douanes aux ports maritimes de Montréal et de Vancouver nous ont informés qu'essentiellement aucun conteneur qui entre au Canada n'est inspecté aux fins de la détection éventuelle d'expéditions illégales de déchets dangereux. Il n'y a aucune donnée sur les mouvements illicites possibles de déchets dangereux à partir des ports maritimes du Canada. À l'heure actuelle, Environnement Canada ne fournit pas à la Direction générale des services frontaliers des douanes les renseignements qui lui permettraient de choisir des conteneurs au hasard pour en faire une inspection visuelle. Les conteneurs ne sont pas examinés au hasard à cause des coûts élevés que cela entraînerait et du fait que ces coûts sont absorbés par l'expéditeur.

4.65 Niveau peu élevé d'inspection des trains. Le nombre de conteneurs transportés par voie ferroviaire qui sont examinés est relativement peu élevé, qu'il s'agisse d'importations ou d'exportations. Toute la cargaison transportée par train est normalement désignée sur un manifeste, qui est fourni à la Direction générale des services frontaliers des douanes au premier point de passage. Si la Direction générale décide qu'un examen est requis, celui–ci aura lieu au point de mainlevée, c'est–à–dire à l'entrepôt ferroviaire d'attente. La Direction générale, en fonction de renseignements fournis par Environnement Canada, peut retenir les expéditions de déchets dangereux à un point de mainlevée.

4.66 Nous avons constaté qu'Environnement Canada possède des données sur la quantité de déchets dangereux qui sont expédiés par rail, mais ces renseignements ne sont pas fournis à la Direction des services frontaliers des douanes. On ne nous a présenté aucun exemple où des renseignements sur certaines cargaisons ferroviaires avaient été envoyés par Environnement Canada à la Direction générale des services frontaliers des douanes. Les agents des douanes et les inspecteurs des bureaux régionaux d'Environnement Canada que nous avons visités avaient une connaissance minimale du volume de déchets dangereux transportés par train, de façon licite ou illicite.

4.67 La Direction générale des services frontaliers des douanes nous a indiqué qu'elle reconnaissait l'existence d'un problème dans l'établissement des niveaux d'inobservation et de contrebande par voie ferroviaire. Elle nous a dit qu'elle mène actuellement un programme d'examen du transport ferroviaire et qu'elle s'attend à ce que cet examen lui fournisse des données statistiques supplémentaires qui pourront être utilisées pour évaluer plus à fond les risques posés par les expéditions par conteneur et par rail.

4.68 Environnement Canada devrait travailler en collaboration étroite avec la Direction générale des services frontaliers des douanes pour mesurer l'ampleur du transport de déchets dangereux par navire et par rail, et s'efforcer de déterminer l'étendue du trafic illicite possible. Ces données devraient être utilisées pour fixer un niveau approprié aux efforts de détection.

Réponse commune de la Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada et d'Environnement Canada : *Environnement Canada et Revenu Canada travaillent ensemble, avec leurs partenaires internationaux, pour déterminer l'ampleur du trafic illicite par tous les modes de transport. Il y aura réévaluation des efforts actuels en matière d'application de la loi et de détection afin de cibler stratégiquement les différents modes de transport en regard des risques relevés. Un comité directeur formé de cadres supérieurs d'Environnement Canada et de Revenu Canada sera établi immédiatement pour veiller à ce que l'on prenne des mesures afin de déterminer quelles sont les activités de détection et d'application de la loi nécessaires.*

Contraintes à une application efficace de la loi

Importance d'établir des priorités

4.69 Le ministère de l'Environnement administre la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), la *Loi sur les espèces sauvages au Canada* (LESC), la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* (LCCOM) et la *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial* (LPEAVSRCII). En vertu d'un accord administratif avec le ministère des Pêches et des Océans, Environnement Canada a aussi la responsabilité première

des dispositions relatives à la pollution aux termes de la *Loi sur les pêches*. De plus, Environnement Canada sera responsable de l'application de la *Loi canadienne sur la protection des espèces en péril* (LCPEP), qui sera proclamée prochainement. Il existe en tout plus de 30 règlements administrés par Environnement Canada en vertu de ces lois. La majorité d'entre eux relèvent de la LCPE et de la *Loi sur les pêches*. Il y a, dans l'ensemble du Canada, environ 20 bureaux d'Environnement Canada qui sont habilités à appliquer ces lois. Le personnel de l'application de la loi d'Environnement Canada se compose d'environ 125 personnes, réparties entre cinq régions et l'administration centrale. Quelque 60 personnes sont des enquêteurs ou des inspecteurs locaux pour les besoins de la *Loi sur les pêches* et de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.

4.70 La limite des ressources disponibles souligne l'importance d'établir des priorités dans l'application de la loi. Au cours des deux dernières années, les priorités nationales ont été l'application des règlements sur les pâtes et papiers, les substances dangereuses et interdites et la contrebande des espèces menacées d'extinction ainsi que des parties de leurs corps. Dans le cadre du processus de gestion, les gestionnaires du programme d'application de la loi ont préparé, en 1995, un plan national de projets prioritaires dans lequel ils ont formulé leur intention de renforcer à long terme l'application du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*. Le plan fait de l'application de ce règlement relativement nouveau une priorité. On y reconnaît également qu'une collaboration accrue avec des organismes fédéraux, provinciaux et internationaux clés est vitale, non seulement pour constituer un fonds de renseignements de base et une infrastructure institutionnelle pour ce nouveau règlement, mais aussi pour permettre des enquêtes et des poursuites efficaces.

Nombre limité de poursuites

4.71 **Résultats de l'application de la loi.** Les enquêtes sont généralement le résultat de renseignements reçus par le personnel du programme d'Environnement Canada et de délations laissant entendre la possibilité d'une non–conformité systémique ou répandue. Les poursuites fructueuses incluent les cas où le contrevenant plaide coupable et ceux qui font l'objet d'un procès gagné par le ministère public. Comme l'illustre la pièce 4.5, peu d'accusations ont été déposées et il y a eu encore moins de déclarations de culpabilité. Cependant, au cours des dernières années, le niveau d'application de la loi a augmenté. Les porte–parole d'une région nous ont indiqué que, bien qu'ils aient adopté une approche proactive aux poursuites, le nombre limité de poursuites fructueuses est, selon eux, dû en grande partie à la complexité des lois et règlements qui s'appliquent. À notre avis, il faut une formation supplémentaire pour que les personnes chargées de l'application de la loi et des poursuites en vertu du Règlement en comprennent la complexité.

Pièce 4.5

Résultats de l'application de la loi

	Région du Québec		Région de l'Ontario		Région du Pacifique et du Yukon	
	88-96	**95-96**	**88-96**	**95-96**	**88-96**	**95-96**
Cas de poursuites	3	3	6	5	0	0
Nombre de cas abandonnés ou retirés	0	0	0	0	0	0
Nombre de cas encore devant la cour	2	2	5	5	0	0
Nombre de plaidoyers de culpabilité et de déclarations sommaires de culpabilité	1	1	1	0	0	0
Nombre de cas de condamnations après procès	1	0	0	0	0	0

Source : Environnement Canada

4.72 L'objectif ultime est la conformité à la réglementation; les poursuites fructueuses font partie intégrante d'une stratégie de dissuasion efficace. Nous avons conclu que les incitations au trafic illicite de déchets dangereux dépassent les mécanismes actuels de dissuasion.

Les efforts faits en matière d'application de la loi sont gênés par des problèmes de définitions

4.73 **Nécessité d'avoir des lois claires et compréhensibles.** Pour que l'application de la loi et les poursuites en vertu des règlements et des lois soient efficaces, il est essentiel que ces lois et règlements soient clairs et compréhensibles. Les agents responsables de l'application de la loi nous ont affirmé que certains cas judiciaires impliquant un trafic illicite de déchets dangereux ont été suspendus ou n'ont pas fait l'objet de poursuites à cause de difficultés engendrées par les définitions utilisées dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux.*

4.74 De plus, les poursuites qui ont été intentées se sont généralement soldées par des règlements à l'amiable avant procès et ont comporté des règlements peu élevés. Par conséquent, les pleines répercussions juridiques du Règlement n'ont pas été démontrées au moyen de précédents établis par des poursuites fructueuses au criminel, avec des sanctions significatives.

4.75 Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) travaille actuellement à résoudre certains problèmes de définitions. Environnement Canada a axé ses efforts sur la coopération avec les provinces, l'élaboration de critères et de définitions harmonisées au niveau national relativement aux mouvements des déchets dangereux à l'intérieur du Canada, en parallèle avec les activités internationales correspondantes. Environnement Canada a signalé que les travaux effectués par le CCME sur les définitions dans le domaine des déchets dangereux sont en grande partie liés à l'harmonisation fédérale–provinciale plutôt qu'à des problèmes d'application efficace de la loi.

4.76 Nous avons conclu que la résolution opportune de ces problèmes complexes de définitions sera un élément préalable important à une plus grande efficacité d'application. Nous avons aussi conclu que, jusqu'ici, Environnement Canada a fait des efforts de coopération raisonnables avec le Conseil canadien des ministres de

l'environnement en vue d'harmoniser les définitions fédérales–provinciales dans le domaine des déchets dangereux. Nous appuyons les efforts d'Environnement Canada en ce sens.

4.77 **Autres contraintes.** La pièce 4.6 illustre certaines contraintes à l'efficacité de l'application de la loi. Par exemple, un numéro tarifaire unique permettrait une meilleure mise au point des renseignements et leur utilisation pour cibler les inspections. L'Organisation mondiale des douanes travaille à résoudre ce problème en collaboration étroite avec le Secrétariat de la Convention de Bâle et le Secrétariat de l'OCDE. La Commission de coopération environnementale, qui inclut le Canada, les États–Unis et le Mexique, travaille à l'élaboration d'un système de dépistage nord–américain qui permettra de mieux contrôler les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux en Amérique du Nord.

Pièce 4.6

Contraintes à une application efficace de la loi

Environnement Canada	Direction générale des services frontaliers des douanes
• Ressources limitées pour l'application de la loi • Sanctions générales limitées (p. ex. avertissements) si ce n'est des poursuites • Manque d'échantillonnage et de matériel, absence d'une infrastructure de renseignement • Réticence culturelle à l'application • Questions de définitions	• Manque de renseignements provenant d'Environnement Canada • Les agents des douanes ont besoin d'une meilleure formation • L'absence d'un numéro tarifaire unique pour les déchets dangereux gêne la capacité de développer efficacement des cibles • Nombre limité d'installations réservées aux inspections

4.78 En ce qui concerne l'échantillonnage à la frontière, Environnement Canada affirme qu'il est difficile de procéder efficacement au prélèvement et à l'analyse d'échantillons des importations illicites à cause du volume élevé du trafic aux passages frontaliers et de la diversité des substances (quelque 3 200) qui pourraient constituer des déchets dangereux ainsi que des limites de temps durant lesquelles les expéditions peuvent être retenues à la frontière.

4.79 Outre l'envoi de lettres d'avertissement, il n'existe actuellement aucune autre sanction générale, comme l'émission de contraventions, si ce n'est des poursuites judiciaires. Sans la possibilité de sanctions administratives, il n'y a aucune option générale sinon les poursuites officielles qui nécessitent la préparation de mémoires au tribunal et l'intervention de l'appareil judiciaire.

4.80 Le personnel chargé de l'application de la loi nous a informés à maintes reprises qu'il y a, à l'intérieur d'Environnement Canada, une réticence culturelle à appliquer la loi. Nous reconnaissons qu'il y a essentiellement deux philosophies différentes qui sous–tendent la conformité avec la loi et son application. La première se fonde sur la promotion de la conformité par une conscientisation et une meilleure éducation. La seconde est axée sur des mesures de dissuasion grâce à l'application de la loi, entre autres les poursuites fructueuses. Environnement Canada affirme qu'il tente de trouver un juste équilibre entre ces deux philosophies. Cela pose, dit–on, un dilemme pour ceux qui sont chargés de la responsabilité d'appliquer la loi en vertu du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*.

4.81 Dans l'ensemble, lorsque nous comparons les pratiques actuelles aux pratiques décrites à la pièce 4.3, nous concluons que les opérations actuelles d'application de la loi comportent des lacunes importantes dans les domaines de la détection du trafic illicite à la frontière et de la mise en oeuvre de mesures de dissuasion aux mouvements transfrontaliers illicites de déchets dangereux.

4.82 La question qu'Environnement Canada doit se poser est « depuis combien de temps un règlement doit–il être en vigueur avant de pouvoir l'appliquer de façon optimale? » Environnement Canada indique que ce règlement est un instrument relativement nouveau, qui a fait l'objet d'efforts spéciaux pour ce qui est de l'élaboration d'outils d'application et de la promotion de la conformité. Le Ministère affirme que, une fois l'infrastructure nécessaire en place, il augmentera les efforts qu'il fait pour appliquer le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*. Cela signifie qu'il aura fallu, en réalité, près de cinq ans au Ministère pour mettre en place un solide programme d'application de ce règlement. Nous notons qu'on a exigé des expéditeurs qu'ils se conforment au Règlement dès son entrée en vigueur en 1992.

Le Canada ne sait pas dans quelle mesure il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite

Difficultés inhérentes au contrôle des exportations

4.83 **Fort volume de passages à la frontière.** Il y a des difficultés inhérentes à concilier la nécessité de contrôler les exportations et le besoin de faciliter le libre–échange à la frontière du Canada, qui s'étend sur 6 000 km. Vu l'inhérence de ce dilemme, nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada, une fois ces accords internationaux pris et les obligations qui s'y rattachent acceptées, étudie la possibilité d'appliquer des contrôles à l'exportation et les options lui permettant de s'acquitter de ces obligations. Une de ces options pourrait être, par exemple, d'améliorer l'échange de renseignements opportuns entre Revenu Canada et le service douanier des États–Unis.

4.84 Avant la ratification de la Convention de Bâle, Environnement Canada a affirmé que la force exécutoire du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* avait été examinée, de la façon décrite dans le *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, ce qui a entraîné, entre autres, la signature d'un protocole d'entente entre le ministère de l'Environnement et Revenu Canada, Douanes.

Nombre limité d'installations consacrées aux exportations

4.85 Dans le bulletin émis par la Direction générale des services frontaliers des douanes qui traite du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*, les exportateurs de déchets dangereux reçoivent instructions de laisser une copie de leur documentation (lettres d'autorisation, formulaires d'avis et manifestes) dans une boîte prévue à cette fin au bureau de sortie. Nous avons constaté que les efforts faits par les agents des douanes sont gênés par le nombre limité d'installations qui s'occupent des exportations. Nous avons aussi observé, durant nos visites, que les agents des douanes faisaient des efforts limités pour contrôler la conformité et encourager les camionneurs dans ce sens aux voies d'exportation. À certains endroits, il n'y avait pas de boîte pour la collecte de la documentation ni aucune autre installation pour les exportations. À notre avis, ces contraintes rendent le dépistage des infractions et le contrôle de la conformité au Règlement extrêmement difficiles. Sans cette capacité, le Canada n'est pas en mesure de savoir jusqu'à quel point il respecte ses propres exigences réglementaires relativement à la collecte des documents d'exportation ainsi que ses obligations internationales relativement à l'exportation des déchets dangereux.

4.86 **Le Protocole d'entente ne mentionne pas les exportations.** Le Protocole d'entente signé par Environnement Canada et Revenu Canada — Direction générale des services frontaliers des douanes — exige que cette direction générale recueille une copie du manifeste d'importation de déchets. Cependant, le Protocole ne mentionne aucunement les responsabilités des douanes quant à la collecte de la documentation relative aux exportations. À notre avis, c'est là une omission importante, qui doit être rectifiée pour clarifier la responsabilisation en matière de collecte de la documentation d'exportation ainsi que le niveau d'effort à investir dans le contrôle des exportations à la frontière.

Commentaires communs de la Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada et d'Environnement Canada : *Le Protocole d'entente signé par Revenu Canada et Environnement Canada sera réévalué par les deux ministères, et on le modifiera afin d'inclure une disposition prévoyant des efforts appropriés relativement aux exportations selon le niveau de risque. De plus, le Protocole, dans son ensemble, sera réexaminé par les deux ministères afin de déterminer si d'autres modifications s'imposent. Cet examen portera entre autres sur l'échange des renseignements, la collecte de la documentation et la retenue des expéditions. On prévoit que l'examen et l'ébauche d'un protocole révisé seront terminés avant le 31 mars 1998.*

Les renseignements jouent un rôle clé dans l'établissement du profil et le ciblage des trafiquants

L'information n'est pas encore partagée avec toutes les parties

4.87 **Nécessité d'information opportune.** Lorsque nous avons visité les bureaux régionaux d'Environnement Canada et de la Direction générale des services frontaliers des douanes, les porte–parole régionaux nous ont constamment rappelé qu'il leur fallait recevoir, de l'administration centrale d'Environnement Canada, des renseignements opportuns susceptibles de servir de point de départ à l'établissement du profil et au ciblage des trafiquants, en particulier des renseignements se rapportant au système de manifestes.

4.88 Au cours des deux dernières années, une nouvelle base de données plus souple a été développée et mise en application pour répondre aux besoins des clients et des usagers gouvernementaux. Environnement Canada croit que le nouveau système de dépistage informatisé devrait pouvoir faciliter les modifications qui augmentent la disponibilité, l'accessibilité et l'utilité des données recueillies. Cette information pourrait être utilisée pour établir le profil des trafiquants éventuels et les cibler. Nous félicitons la Division des mouvements transfrontières d'Environnement Canada de ces initiatives importantes et nous l'encourageons à continuer dans ce sens.

L'infrastructure d'Environnement Canada fait peu de place aux renseignements

4.89 **L'échange de matériel délicat repose sur une confiance mutuelle.** Dans chacune des trois régions que nous avons visitées, nous avons trouvé que les agents des renseignements de la Direction générale des services frontaliers des douanes ne reçoivent pas l'information qui est disponible à Environnement Canada. Cette information leur est nécessaire pour améliorer et élaborer leurs propres données de renseignement afin de pouvoir mieux cibler les efforts de détection faits aux frontières ainsi que les enquêtes des douanes. La Direction de l'application de la loi d'Environnement Canada est consciente de ce problème, mais le Ministère n'a pas, actuellement, la capacité nécessaire à la collecte des renseignements qui lui permettrait de fournir cette information.

4.90 **Efforts locaux faits pour donner de meilleurs renseignements.** Lors de nos visites régionales à Environnement Canada et à la Direction générale des services frontaliers des douanes, nous avons constaté des efforts locaux pour commencer à créer l'infrastructure d'un système régional du renseignement. Par exemple, dans la région de l'Ontario, le personnel responsable de l'application de la loi s'est servi de ses propres données de renseignements pour poursuivre les contrevenants avec succès. Au Québec, le personnel de la Direction générale des services frontaliers des douanes, y compris les divisions maritimes, a affirmé pouvoir intégrer les déchets dangereux dans son programme de ciblage en continu, sans aucune augmentation des effectifs, si Environnement Canada lui fournit de meilleurs renseignements.

4.91 **Environnement Canada devrait assumer ses responsabilités aux termes du Protocole d'entente conclu avec la Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada et fournir à cette direction générale des renseignements qu'elle pourrait utiliser pour le ciblage et les inspections.**

Réponse d'Environnement Canada : *Le Ministère est d'accord. Environnement Canada prend des mesures en vue de fournir tous les renseignements présentement disponibles aux Services frontaliers des douanes de Revenu Canada, afin de les aider dans leurs efforts de ciblage. Environnement Canada renforcera également ses efforts de coopération avec d'autres ministères et organismes relativement à la mise en oeuvre du* Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*, notamment avec les gouvernements provinciaux, Interpol, la GRC, l'Agence de protection environnementale des États–Unis, les douanes américaines et les organismes appropriés des États–Unis.*

L'interaction avec les autres ministères et organismes doit être renforcée relativement aux déchets dangereux

4.92 Avantages prouvés des opérations policières conjointes. Lors de nos visites sur place, tant au Canada qu'aux États–Unis, on nous a constamment répété qu'une opération policière conjointe était la meilleure approche pour maximiser l'interaction entre les chargés de la réglementation et de l'exécution, les procureurs et les autres personnes intéressées à assurer la conformité aux règles sur les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Ces opérations conjointes existent à maints paliers administratifs et à certains niveaux de tous les organismes pertinents. Une telle approche est actuellement utilisée avec succès pour contrer l'importation illicite de drogues, l'exportation illicite de matières stratégiques, d'autos volées, etc.

4.93 Les principaux intervenants. Voici certains des intervenants les plus importants avec lesquels Environnement Canada pourrait interagir :

- les agents de la Direction générale des services frontaliers des douanes de Revenu Canada (qui aident à administrer et à appliquer la loi à la frontière);

- la GRC et les forces policières provinciales et municipales;

- les représentants des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux qui s'occupent du transport des marchandises dangereuses;

- les agents fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux spécialisés en matière de déchets dangereux, qui administrent les règlements sur la gestion et l'élimination des déchets dangereux;

- les organismes internationaux.

4.94 Progrès dans certaines régions. Nous avons observé que l'approche des opérations policières conjointes en est encore à ses tout premiers pas dans les régions. Dans la région du Pacifique, la Direction générale des services frontaliers des douanes et Environnement Canada font un bon travail en partenariat. Ils participent tous deux à l'application coordonnée de la loi au moyen de la Co–ordinated Law Enforcement Unit (CLEU), une opération policière conjointe organisée par le procureur général de la Colombie–Britannique. Parmi les autres membres clés de cette unité, mentionnons les douanes américaines, le ministère provincial de la protection et de la conservation de l'environnement, la GRC et Transports Canada. À notre avis, cette approche par opérations policières conjointes en est une qui mérite davantage d'attention.

4.95 Dans l'ensemble, nous avons conclu qu'Environnement Canada ne maximise pas la probabilité de détecter les activités illégales, car il n'adopte pas une approche proactive afin d'utiliser efficacement les renseignements obtenus de diverses sources. Nous avons aussi conclu qu'Environnement Canada n'a encore ni développé ni coordonné ses efforts d'application du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* en reconnaissant et en incorporant les travaux des divers organismes du pays dont les opérations sont axées sur le trafic des déchets dangereux.

4.96 En ce qui a trait au *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*, Environnement Canada devrait assumer le leadership nécessaire à l'établissement d'opérations policières conjointes qui capitaliseraient sur les compétences qui existent à l'intérieur d'Environnement Canada, de la Direction générale des services frontaliers des douanes, de la GRC et des autres intervenants clés en matière d'application de la loi, tant à l'administration centrale que dans les régions.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada : *En collaboration avec Environnement Canada, la GRC enquête sur les infractions criminelles à la* Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Nous appuyons entièrement cette approche conjointe et le partage continu de l'information auxquels il est fait allusion dans le chapitre. Nous croyons que la Gendarmerie peut contribuer encore davantage aux efforts d'Environnement Canada en matière d'application de la loi en augmentant son aide dans les domaines du renseignement criminel et des enquêtes criminelles internationales. En fait, nos organismes collaborent déjà sur le plan international par l'intermédiaire d'Interpol et de son groupe de travail sur la criminalité de l'environnement.*

Réponse d'Environnement Canada : *Le Ministère est d'accord. Environnement Canada améliorera sa capacité de recueillir d'une manière proactive les données pertinentes des autres organismes, et il tirera parti de sa propre expérience, de son expertise et de celles d'autres intervenants afin d'assurer la conformité au* Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux.

Leadership et coordination des activités internationales

Le Canada joue un rôle actif

4.97 Environnement Canada assure le leadership. Le Canada participe activement aux activités internationales visant à établir et à maintenir le régime international de contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Bien que le financement du Secrétariat de la Convention de Bâle par les gouvernements membres ait parfois constitué un problème, le Canada a toujours payé sa pleine part et l'a fait à temps.

4.98 Environnement Canada a assumé le leadership et la coordination de la négociation des obligations internationales du Canada en matière de mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Les entrevues que nous avons eues avec les autres ministères ont révélé qu'ils croient qu'Environnement Canada fait dans ce domaine un travail fiable et professionnel.

Davantage d'information et d'analyses sont nécessaires pour la prise de décisions

4.99 Projet d'interdiction. Comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement du Canada devra décider s'il ratifie ou non une récente modification à la Convention de Bâle qui interdirait l'expédition de déchets dangereux recyclables, d'un pays industrialisé à un pays en développement. Cette décision fait intervenir deux éléments clés : une interdiction immédiate des expéditions de matières pour fins d'élimination finale ainsi qu'une interdiction, à compter du 31 décembre 1997, des expéditions de déchets dangereux pour fins de recyclage ou de récupération. Lors de nos entrevues, on nous a affirmé que le premier élément est généralement appuyé par la majorité des intéressés, mais que le second est plus controversé.

4.100 Information et analyse pour prise de décisions. Pour être en mesure de prendre des décisions éclairées sur les compromis politiques qui risquent d'être associés au projet d'interdiction des expéditions de matières recyclables, il faudra une solide information et une analyse approfondie des questions. Notamment, nous nous attendions à une analyse :

- des répercussions environnementales liées à l'interdiction des expéditions de matières recyclables;

- des intérêts économiques éventuels du Canada dans les marchés d'exportation des pays en développement relativement aux déchets recyclables;

- de la façon dont le Canada peut régler toute incohérence éventuelle entre ses politiques et ses obligations internationales en matière d'environnement et de commerce.

4.101 Analyse environnementale. Le Canada s'est engagé à ne pas envisager de ratifier la décision prise par la communauté mondiale quant au projet d'interdiction prévu dans le cadre de la Convention de Bâle avant que les questions techniques associées à la définition des déchets dangereux n'aient été résolues. Dans sa réponse à l'examen de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, le gouvernement du Canada a consenti à modifier la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, de façon à établir clairement qui a l'autorité de faire des règlements visant à interdire les importations et les exportations de déchets dangereux en provenance et en direction de quelque pays que ce soit lorsque l'exige un accord international dont le Canada est signataire.

4.102 Une fois résolue la question des définitions, Environnement Canada devrait décider s'il doit oui ou non analyser les répercussions positives et négatives du projet d'interdiction sur l'environnement en ce qui a trait à la liste de déchets dangereux nouvellement révisée.

Réponse d'Environnement Canada : *Une fois la liste des déchets dangereux finalisée par le Groupe de travail technique de la Convention de Bâle, Environnement Canada effectuera une analyse des risques que présente l'exportation de tels déchets vers des installations qui ne sont pas respectueuses de l'environnement.*

4.103 Analyse économique. Selon les dossiers, le Canada n'a autorisé aucune expédition de déchets dangereux vers un pays en développement pour fins de recyclage, mais des craintes ont été exprimées quant à la perte de la capacité de faire de telles expéditions dans le futur. Nous nous attendions à ce que les ministères du gouvernement fédéral qui expriment ces craintes favorisent un processus d'analyse des questions économiques. Même si certaines analyses ont eu lieu, nous avons constaté que les ministères n'ont pas complété une analyse prospective intégrée et intersectorielle, qui soit cohérente avec les craintes qu'ils ont exprimées. L'absence de définition convenue constitue une limite à une telle analyse.

4.104 Analyse de la politique internationale en matière de commerce et d'environnement. Nous avons constaté qu'il y a des craintes relativement à la politique commerciale par rapport au projet d'interdiction. On craignait une incohérence entre le projet d'interdiction en vertu de la Convention de Bâle et les obligations commerciales du Canada. Nous n'avons cependant pas reçu d'analyse complète de cette question. Alors que certaines analyses ont eu lieu, on ne nous a pas fourni d'analyse complète indiquant de quelle façon le Canada pourrait pallier toute incohérence qui pourrait survenir entre ses politiques et ses obligations, en conformité avec la position prise par le Canada qui veut que la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement soient, en principe, mutuellement compatibles, et, de fait, complémentaires.

4.105 Prise de décisions. Nous avons conclu que ces analyses aideraient le gouvernement à prendre une décision quant à l'interdiction des expéditions de déchets dangereux recyclables. Nous avons aussi conclu que, pour faciliter les prises de décision ultérieures, cette analyse devrait être intégrée à un processus visant à établir un plan stratégique cohérent et prospectif des activités futures dans le cadre de la Convention de Bâle. Nous appuyons les initiatives de leadership d'Environnement Canada dans ce domaine complexe.

Conclusion

4.106 L'objectif premier de cette vérification était de déterminer si Environnement Canada, de concert avec d'autres ministères fédéraux et les provinces, a établi un régime efficace et complet de contrôle des mouvements

transfrontaliers des déchets dangereux, qui soit cohérent avec les engagements internationaux du Canada. Environnement Canada a pris un bon départ dans l'établissement d'un tel régime, mais comme on le note dans ce chapitre, il reste encore quelques lacunes importantes. En ce qui a trait aux sous–objectifs de la vérification qui sont indiqués à la section **À propos de la vérification**, nous avons conclu ce qui suit :

- Environnement Canada doit encore prendre des mesures d'application de la loi appropriées en ce qui concerne la détection du trafic illicite de déchets dangereux à la frontière et l'établissement de la capacité de renseignements nécessaire à la prévention proactive des expéditions illicites. Ce n'est pas la première fois que le Bureau relève des problèmes dans le domaine de l'application de la loi. En 1991, nous avons signalé que les priorités d'application de la loi et de conformité n'avaient pas été clairement définies et que les mesures d'exécution et de vérification du respect de la loi et des règlements n'étaient pas suffisamment contrôlées et évaluées.

- Environnement Canada assure un rôle de leadership, tant au pays qu'internationalement, dans le domaine des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.

- Environnement Canada fait la promotion et le contrôle de la conformité au *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux*. Il a établi des systèmes de notification et de manifestes qu'il exploite et qui sont une composante importante de la réponse du Canada en vue de respecter ses obligations internationales. Durant la mise en oeuvre initiale du Règlement, les activités de promotion de la conformité d'Environnement Canada ont été bien réalisées.

- Environnement Canada fait des efforts de promotion dans le but d'harmoniser les définitions fédérales et provinciales dans le domaine des déchets dangereux.

4.107 Dans un domaine comme le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux, la chaîne n'est jamais plus forte que son chaînon le plus faible. À notre avis, à cause des lacunes importantes qui existent dans les domaines de la prévention, de la détection et de l'application de la loi, ainsi que du petit nombre d'installations permettant le contrôle matériel des exportations de déchets dangereux à la frontière, le Canada n'est pas en position de savoir dans quelle mesure il respecte ses obligations internationales en matière de prévention du trafic illicite à la frontière.

Réponse d'Environnement Canada : *Le Ministère est d'accord avec les observations du vérificateur général.*

Le Canada a la ferme intention de remplir ses obligations internationales en ce qui a trait aux mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et, par conséquent, le Ministère a établi comme priorité la mise en application du Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux.

Le Ministère est déterminé à collaborer avec les pays qui s'intéressent à la prévention et à la détection du trafic illicite de déchets dangereux. À cette fin, il se conformera à la Convention de Bâle et collaborera avec Interpol.

La révision proposée de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement *marquera un progrès important en donnant au Canada un régime de réglementation rigoureux qui lui permettra de respecter ses engagements internationaux en matière de mouvements transfrontaliers des déchets dangereux.*

À propos de la vérification

Partout dans le monde, on est de plus en plus conscient que, pour un développement durable, gérer les déchets signifie les réduire au maximum ou empêcher en tout premier lieu la création de déchets dangereux. Cette vérification fait partie d'une série de vérifications portant sur la question de la réduction des déchets au maximum et sur les travaux du gouvernement fédéral en matière de gestion des risques environnementaux posés par les déchets dangereux.

L'objet de cette vérification était le principal élément du régime de réglementation fédéral sur les déchets dangereux, le *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* (REIDD) promulgué en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE). Les prochaines vérifications porteront sur la promotion de la conformité et l'application des autres lois fédérales en matière d'environnement, comme la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les pêches*, ainsi que d'autres parties de la législation environnementale que le gouvernement fédéral a la responsabilité d'appliquer.

Objectif

L'objectif premier de cette vérification était de déterminer si Environnement Canada avait, de concert avec les autres ministères fédéraux et les provinces, établi un régime efficace et complet de contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux qui soit cohérent avec les engagements et les obligations internationaux du Canada en matière d'environnement de façon à assurer une gestion écologique et efficiente de ces déchets.

La vérification avait trois sous–objectifs : déterminer si le Canada respectait ses engagements et ses obligations en vertu des accords internationaux qu'il a signés; déterminer l'étendue du leadership assumé par Environnement Canada, tant au pays qu'internationalement; déterminer jusqu'à quel point Environnement Canada fait la promotion et le contrôle de la conformité et prend des mesures d'application de la loi appropriées; finalement, étudier les efforts faits pour harmoniser les définitions fédérales et provinciales dans le domaine des déchets dangereux.

Étendue et méthode

La vérification a porté sur le leadership assumé par la Division des mouvements transfrontières de la Direction des déchets dangereux d'Environnement Canada, eu égard aux accords internationaux en matière d'environnement. Des entrevues ont été réalisées à Environnement Canada, à Ressources naturelles Canada, à Industrie Canada et à Affaires étrangères et Commerce international. La vérification incluait aussi un examen des travaux de la Division en vue de mettre au point des définitions canadiennes harmonisées dans le domaine des déchets dangereux, ainsi que des rôles de la Division dans la promotion de la conformité. La vérification était axée sur les activités d'application de la loi assurées à l'administration centrale d'Environnement Canada par la Direction de l'application de la loi du Service de la protection de l'environnement ainsi que sur les activités des régions. Des travaux de vérification détaillés ont été menés aux passages frontaliers entre le Canada et les États–Unis où le volume connu d'exportations et d'importations licites de déchets dangereux est le plus grand : Lacolle au Québec, Sarnia en Ontario et Pacific Highway en Colombie–Britannique. L'objectif de ces visites sur place était de déterminer l'étendue de l'application du *Règlement sur l'exportation et l'importation des déchets dangereux* ainsi que le respect des obligations internationales aux passages frontaliers. Au cours de ces visites, nous avons fait des travaux pratiques à Revenu Canada (Douanes), en parlant aux inspecteurs des postes frontières ainsi qu'aux agents

de renseignement responsables de tracer le profil des expéditeurs de déchets dangereux illicites. Dans ces régions, nous avons aussi effectué des entrevues avec le personnel d'Environnement Canada responsable de l'application de ce règlement. Nos travaux n'incluaient pas d'entrevues ni d'examen des documents dans les domaines de compétence provinciale. Nos travaux excluaient aussi les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux par voie aérienne. L'étendue de cette vérification excluait aussi les domaines du régime de réglementation national sous compétence provinciale, comme la réglementation du transport des déchets dangereux à l'intérieur des provinces ainsi que la réglementation provinciale des déchets de toutes sortes, y compris les déchets dangereux. Cette vérification excluait aussi le transport des déchets dangereux à l'intérieur du Canada.

Critères

Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada puisse montrer que le Canada assume ses engagements et ses obligations internationaux en matière de mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. Nous nous attendions à ce que le Ministère puisse montrer que les différents éléments du régime de réglementation canadien pour le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux soutiennent les efforts faits pour améliorer la gestion écologique des déchets dangereux et la réduction au maximum des déchets. En ce qui a trait au leadership assumé par Environnement Canada, nous nous attendions à ce que le Ministère prennent l'initiative, au gouvernement fédéral, en élaborant des politiques nationales, en établissant des normes nationales et en gérant les questions liées aux mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. En ce qui a trait à l'application de la loi et à la conformité, nous nous attendions à ce que le Ministère inspecte les expéditions, exécute des contrôles pour vérifier la conformité et enquête sur les infractions soupçonnées au Règlement, et s'assure de dissuader adéquatement les contrevenants. Nous nous attendions à ce que, lorsqu'une enquête confirme qu'il y a eu infraction, le Ministère puisse s'assurer que des mesures correctives soient prises. En ce qui a trait à la coordination avec les provinces, nous nous attendions à ce que le Ministère évalue les secteurs de chevauchement et de dédoublement et, là où c'est possible, adopte des approches appropriées pour minimiser ces chevauchements et ces dédoublements, et qu'il élabore des stratégies pour combler toute lacune.

Équipe de vérification

John Affleck
Frank Barrett

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec les vérificateurs responsables, MM. Wayne Cluskey ou Dan Rubenstein.

Chapitre 5

La communication de l’information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses

Table des matières

Page

Points saillants 5-5

Introduction 5-7

L'information sur le rendement des programmes : une nécessité 5-7

L'information sur le rendement est essentielle à une bonne gestion et à une régie efficace 5-7

D'autres administrations rendent compte des réalisations 5-8

Qu'est–ce que le « rendement »? 5-8

Déterminer la mesure dans laquelle les programmes fonctionnent bien est un défi 5-9

Le Système de gestion des dépenses a été remanié 5-10

Accent sur les résultats des programmes dans un monde dépourvu de nouvelles ressources 5-10

Cadre pour le Système de gestion des dépenses remanié 5-11

Objet de la vérification 5-15

Observations et recommandations 5-16

Le cadre révisé du *Budget des dépenses* offre la possibilité de mettre davantage l'accent sur les résultats 5-16

Possibilités accrues, pour les comités permanents, de faire des commentaires sur les résultats 5-16

Des améliorations prometteuses en ce qui touche l'accessibilité à l'information 5-17

Nécessité de disposer d'un mécanisme officiel pour faire en sorte que les améliorations se poursuivent 5-18

Progrès observés dans la description des activités des ministères 5-20

Dans de nombreux cas, les ministères ont fourni des descriptions améliorées 5-20

Progrès observés au chapitre de l'orientation des attentes en matière de résultats, mais nécessité de formuler des attentes plus claires et plus précises 5-21

Les attentes sont davantage axées sur les conséquences 5-21

Les attentes doivent être plus claires et plus précises 5-22

Il y a des progrès en ce qui touche le compte rendu des réalisations, mais il est encore impossible de se prononcer sur le succès des programmes 5-26

Certains rapports sur le rendement répondent à un bon nombre de nos critères 5-26

Il faudrait d'autres progrès au chapitre de la communication de l'information sur les principales réalisations 5-26

La contribution des ministères n'était pas souvent mise en évidence 5-29

Il faut porter une attention accrue à la justesse et à la fiabilité de l'information sur le rendement 5-30

On communique peu d'information sur les questions interministérielles et horizontales 5-32

Un rôle vital pour le Conseil du Trésor et son Secrétariat 5-33

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre d'importantes innovations en un court laps de temps 5-33

Les ministères doivent s'apercevoir que le Conseil du Trésor et son Secrétariat utilisent l'information sur le rendement 5-36

Un rôle de leadership pour les comités permanents 5-37

L'utilisation de l'information sur le rendement, par les comités permanents, est importante 5-37

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a permis une participation active du Parlement 5-37

L'utilisation de l'information sur le rendement, par les parlementaires, pourrait être facilitée 5-38

Les comités permanents pourraient poser des questions concernant les rapports ministériels sur le rendement 5-40

Conclusion 5-42

À propos de la vérification 5-44

Pièces

5.1 Résultats des programmes 5-9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

5.2 Programme de lutte contre le tabagisme 5-10

5.3 Le Système de gestion des dépenses remanié 5-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

5.4 Étapes clés du Projet d'amélioration des rapports au Parlement 5-14

5.5 Les ministères pilotes 5-15

5.6 Exemples d'attentes en matière de rendement formulées de façon claire, mais non précise 5-22

5.7 Exemples d'attentes en matière de rendement formulées de façon claire et précise 5-23

5.8 Exemples d'attentes qui précisent l'orientation de l'amélioration 5-24

5.9 Exemples d'attentes imprécises 5-25

5.10 Exemple d'indicateur de rendement clairement défini 5-26

5.11 Exemple de compte rendu du rendement : Transports Canada — Aviation 5-27

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

5.12 Exemple d'information sur le rendement qui ne répond pas aux attentes formulées par le Ministère 5-30

5.13 Les législateurs d'autres administrations utilisent l'information sur le rendement 5-41

Annexes

A. Expérience d'autres administrations publiques 5-46

B. Attentes pour une bonne information sur le rendement 5-48

C. Résumés des évaluations du Projet d'amélioration des rapports au Parlement 5-49

La communication de l’information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : John Mayne

Points saillants

5.1 La communication de données sur la mesure dans laquelle les programmes fonctionnent bien est essentielle à la prise de décisions éclairées sur la façon de dépenser l’argent des contribuables et d’améliorer les programmes, et elle permet de démontrer au Parlement et aux Canadiens ce qu’ils obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu’ils paient. Il est fréquent que ni le public, ni les députés, ni les gestionnaires n’aient ce genre de données. Trop souvent, l’information décrit les services fournis plutôt que leurs résultats.

5.2 Le gouvernement fédéral est en train de réorganiser son Système de gestion des dépenses, le mécanisme dont il se sert pour planifier ses dépenses futures, les budgétiser et les faire approuver par le Parlement. Les modifications sont de nature à inciter les ministères à élaborer une information de meilleure qualité pour aider les gestionnaires à offrir des programmes plus efficaces aux Canadiens et à informer le Parlement en temps plus opportun des résultats des activités qu’ils mènent. Certaines provinces canadiennes et quelques gouvernements étrangers ont déjà réalisé de grands progrès pour ce qui est de fournir à leurs assemblées législatives et à leurs citoyens une information de meilleure qualité sur le rendement des programmes gouvernementaux.

5.3 Des progrès ont été accomplis par plusieurs ministères et, à plusieurs reprises, nous avons constaté que l’information sur le rendement communiquée au Parlement répondait à bon nombre des aspects clés des rapports sur le rendement. Plus précisément, nous avons noté une amélioration en ce qui touche l’accent mis sur les résultats dans l’information. Mais, pour atteindre le plein potentiel, les ministères doivent décrire plus clairement et plus précisément le rendement attendu — c’est–à–dire selon des critères plus mesurables. L’information sur le rendement doit plus porter sur les avantages qu’en retirent les Canadiens. Cela prendra du temps.

5.4 Pour réaliser des progrès plus marqués, il faudra un leadership vigoureux de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor et de la haute direction des ministères. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a apporté des innovations positives en un court laps de temps, mais il doit rendre plus uniforme l’aide qu’il apporte aux ministères, et consigner et faire connaître les bonnes pratiques pour mesurer le rendement et en rendre compte.

5.5 Le rôle des comités permanents du Parlement est essentiel pour que les progrès se poursuivent. En effet, si les comités demandent de l’information sur les résultats des activités gouvernementales et utilisent manifestement cette information dans leurs délibérations, les ministères seront fortement incités à recueillir et à fournir l’information.

Introduction

L’information sur le rendement des programmes : une nécessité

L’information sur le rendement est essentielle à une bonne gestion et à une régie efficace

5.6 Pour gérer le secteur public aujourd’hui, il est de plus en plus important d’en savoir plus sur le rendement des programmes et des services offerts, car les gouvernements, au Canada et à l’étranger, sont aux prises avec des réductions des ressources et une population qui ne cesse de demander à ses dirigeants d’en avoir pour son argent. Trois raisons justifient la nécessité de communiquer une information crédible sur les résultats obtenus.

- **Mieux gérer les fonds publics.** Les dépenses publiques sont réduites, mais de nombreux Canadiens estiment qu’ils sont toujours surimposés. Il est donc plus important que jamais que les fonds publics soient dépensés de façon efficace et efficiente. Les ministres reçoivent un éventail de renseignements dont ils tiennent compte avant de se prononcer sur les futures dépenses et priorités. L’information sur ce que donnent les dépenses courantes doit constituer un élément clé des conseils dispensés, en particulier lorsqu’il faut réaffecter des ressources tirées des dépenses prévues pour réaliser de nouvelles initiatives. Les gestionnaires doivent recevoir, en temps opportun, de l’information sur ce qui fonctionne et sur ce qui ne fonctionne pas, afin de pouvoir concentrer les ressources dans les secteurs où leur utilisation est la plus efficace.

- **Prendre de meilleures décisions.** Les fonctionnaires ont également besoin de ce genre d’information sur le rendement aux fins des nombreuses décisions quotidiennes qu’ils sont appelés à prendre pour assurer une gestion efficace des programmes et des services offerts aux Canadiens.

- **Améliorer la reddition de comptes.** Les Canadiens exigent désormais davantage de comptes de leurs gouvernements. Les tendances qui ressortent de l’opinion publique indiquent une baisse de confiance envers le gouvernement et, selon une enquête récente, le moyen cité le plus souvent pour améliorer la régie est la reddition de comptes à l’égard des résultats mesurés et de l’efficacité. De plus en plus, les Canadiens veulent recevoir une information de meilleure qualité sur ce qu’ils obtiennent, eux et leur pays, en contrepartie des impôts et des taxes qu’ils paient, et l’absence d’information de ce genre a fait naître un sentiment de frustration chez les parlementaires. Qui plus est, les gouvernements étant en quête de moyens d’offrir les programmes et les services en faisant appel à d’autres paliers de gouvernement et à des organismes des secteurs bénévole et privé, la communication d’une information crédible sur le rendement prend une importance accrue dans l’assurance que les fonds publics sont bien dépensés.

5.7 Le gouvernement s’est engagé à établir une philosophie de gestion qui soit fondée sur les faits, axée sur les résultats, transparente et conforme aux principes de responsabilisation. Dans le chapitre des « Questions d’une importance particulière » de notre Rapport de novembre 1996, nous affirmons que la candeur et la franchise concernant le rendement des programmes permettront de regagner la confiance du public. Nous indiquons également que les efforts déployés pour fournir une information crédible sur le rendement ont souvent été caractérisés par un manque de volonté et une demande insuffisante à l’égard de cette information. Un leadership fort s’impose pour faire de la mesure et de la communication des résultats une partie intégrante de la gestion dans le secteur public.

D'autres administrations rendent compte des réalisations

5.8 De nombreuses administrations déploient des efforts visibles pour fournir à leurs assemblées législatives et à leur population une information de meilleure qualité sur le rendement des programmes gouvernementaux. Au Canada, outre le gouvernement fédéral, plusieurs provinces ont emprunté cette voie. Il est question des mécanismes de reddition de comptes utilisés en Alberta, en Nouvelle–Écosse et au Nouveau–Brunswick à l'annexe A. À l'étranger, un assez grand nombre de pays ont pris des mesures visant à améliorer la communication de l'information sur le rendement global de leurs gouvernements, et des divers ministères et organismes pris individuellement. L'annexe A décrit brièvement le cas du Royaume–Uni et de l'Australie, ainsi que le cas des États–Unis, au niveau fédéral, et des États de l'Oregon, du Texas et du Minnesota.

5.9 Nous n'avons pas examiné le succès des initiatives entreprises par d'autres administrations, ni évalué la mesure dans laquelle une meilleure information sur le rendement est fournie comparativement au Canada. Toutefois, l'expérience rapportée par ces administrations montre que s'il n'est pas facile de fournir de l'information sur le rendement, c'est néanmoins faisable. Il est en outre évident que la mise en oeuvre intégrale des initiatives visant à améliorer l'information communiquée sur le rendement exigera plusieurs années.

Qu'est–ce que le « rendement »?

5.10 Le rendement reflète la mesure dans laquelle les choses sont bien faites.

- Les résultats escomptés ont–ils été atteints?
- Les résultats ont–ils été atteints dans les limites du budget et de la façon la plus efficiente possible?
- Y a–t–il eu des répercussions imprévues?

La notion de rendement englobe aussi la question du maintien ou de l'amélioration du rendement atteint.

- L'organisation apprend–elle et s'adapte–t–elle?

5.11 Le rendement couvre un certain nombre de notions, et il n'est pas facile de déterminer l'aspect précis du rendement à mesurer et quand le faire. En vertu des programmes gouvernementaux, plusieurs **activités** sont menées et prennent la forme de divers produits, services, retombées et autres effets et répercussions (voir à la pièce 5.1), dont nous parlons comme des **résultats** atteints. Les programmes donnent deux sortes de résultats : les **extrants**, c'est–à–dire les produits et services qui découlent directement des activités gouvernementales, par exemple un chèque d'assurance–chômage ou un renseignement demandé; les **conséquences**, soit les effets et les répercussions de ces extrants sur les Canadiens et notre société, notamment un traitement juste et équitable. Les extrants sont des résultats que les gestionnaires peuvent contrôler par opposition aux conséquences que les gestionnaires essaient d'obtenir, qui, elles, sont soumises à l'influence de facteurs extérieurs.

Pièce 5.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

5.12 Les **conséquences** peuvent être **intermédiaires**, comme un changement dans le comportement des clients du programme et la satisfaction de ceux–ci à l'égard d'un service, mais aussi à plus long terme — on les appelle alors les **conséquences définitives** — comme l'amélioration générale du bien–être des Canadiens, de l'économie ou

de l'environnement. Les conséquences intermédiaires sont plus faciles à relier aux activités d'un programme que les conséquences définitives.

5.13 La pièce 5.2 montre comment les divers résultats d'un programme de lutte contre le tabagisme pourraient se concrétiser. On trouve un autre exemple, au chapitre 10 du présent Rapport, où l'on présente un schéma des résultats concernant une activité visant à fournir de l'information sur l'efficacité énergétique (pièce 10.5).

Pièce 5.2

Programme de lutte contre le tabagisme

Type de résultats	Résultats précis du programme*
Extrants	• annonces publicitaires et promotion pour la lutte contre le tabagisme • distribution de documents d'information • application de la réglementation sur l'usage du tabac
Conséquences intermédiaires	• observation de la réglementation • nombre réduit de fumeurs, au total • nombre réduit de nouveaux fumeurs
Conséquences définitives	• fréquence réduite des problèmes de santé et des décès attribuables au tabac • coûts réduits des soins de santé liés à des problèmes attribuables à l'usage du tabac
* Les *attentes en matière de rendement* pour ce genre de résultats seraient les niveaux ou les changements de rendement exprimés, par exemple, en nombres ou en pourcentages pour une période déterminée et un public cible.	

Déterminer la mesure dans laquelle les programmes fonctionnent bien est un défi

5.14 **Les programmes sont complexes; les attentes doivent donc être claires.** Les programmes fédéraux s'inscrivent dans un environnement complexe, qui se caractérise par un nombre inconnu de facteurs externes variés et d'autres intervenants avec des objectifs semblables ou concurrents. De plus, ils évoluent dans un environnement qui n'est pas stable, où le changement constitue la norme. Enfin, les programmes visent de vastes objectifs d'intérêt public, dont la mesure peut parfois constituer un défi.

5.15 La mesure dans laquelle un programme fonctionne bien donne lieu à diverses conclusions, selon les diverses attentes qu'il suscite chez les gens quant à ce qu'il doit permettre d'accomplir. Le rendement réel ne peut être évalué qu'en fonction d'une norme, par exemple le niveau précis du rendement escompté. De telles normes doivent être clairement énoncées comme des **attentes de rendement** convenables.

5.16 **Il faut recueillir de l'information sur le rendement d'un programme.** Il y a des cas où les personnes peuvent évaluer le service direct qu'elles ont reçu individuellement — il peut s'agir d'une aide reçue sur la façon de produire une déclaration d'impôt sur le revenu, de conseils reçus en matière d'emploi ou encore d'un permis

d'importation pour une expédition commerciale. Cependant, il faut davantage de renseignements pour déterminer le succès global d'un programme, par exemple savoir s'il permet de s'assurer que les Canadiens paient leur juste part d'impôt, ou encore de réduire suffisamment le risque auquel font face des espèces menacées d'extinction. Les gestionnaires de programmes ont besoin de cette même information pour assurer une gestion en fonction des résultats. La collecte et l'évaluation de données et d'information pertinentes exige un effort systématique.

5.17 L'information relative au rendement des programmes est un élément essentiel du processus qui permet au gouvernement de planifier ses dépenses futures, de les budgétiser et de les faire approuver par le Parlement. Ce processus est le Système de gestion des dépenses.

Le Système de gestion des dépenses a été remanié

Accent sur les résultats des programmes dans un monde dépourvu de nouvelles ressources

5.18 La gestion des dépenses au sein de l'administration fédérale pendant une grande partie des années 80 et au début des années 90 s'est caractérisée par de nombreuses réductions générales, d'envergure relativement petite, et quelques gels des dépenses. Dans un tel contexte, les gestionnaires avaient accès aux fonds des réserves opérationnelles et d'intervention, mais les montants permis étaient toutefois de moins en moins élevés. Bien que le montant global des réductions qui se sont succédé fût élevé, la croissance des dépenses n'était pas maîtrisée.

5.19 Qui plus est, le Système de gestion des dépenses ne répondait pas aux besoins de base en matière d'information. L'étude que nous avons menée en 1990 sur l'efficience de la fonction publique nous a permis de constater que les documents de planification et de responsabilisation exigés à l'époque ne contenaient, bien souvent, aucun renseignement permettant d'assurer une gestion propice à l'efficience. Un an plus tard, nous avons constaté qu'il était difficile d'exercer une gestion axée sur les résultats lorsque peu de moyens judicieux étaient en place pour les mesurer.

5.20 **Modifications apportées en 1995.** En 1995, on annonçait une version modifiée du Système de gestion des dépenses (SGD) dans le cadre de l'objectif du gouvernement de réduire le déficit pour le ramener à 3 p. 100 du PIB. Dans le document intitulé *Le système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada*, le président du Conseil du Trésor fait remarquer que « ... pour y parvenir, il lui [fallait] une nouvelle façon de fonctionner; l'ancienne ne [fonctionnait] visiblement pas en période de sévères restrictions financières. » Une caractéristique clé était « une meilleure information sur le rendement des programmes afin d'appuyer la prise de décision et de favoriser la responsabilisation. » Une autre caractéristique clé était l'élimination des réserves d'intervention centrales pour financer de nouvelles initiatives, car « les réserves d'intervention centrales ne favorisaient pas l'examen continu des programmes existants et des dépenses courantes. » Les nouvelles initiatives devaient être financées au moyen de la réaffectation des ressources existantes. L'Examen des programmes entrepris par le gouvernement en 1994 a permis de recenser plusieurs programmes et services qui pouvaient être réduits ou éliminés.

5.21 Comme nous l'avons fait remarquer dans le passé, les efforts déployés pour recueillir et diffuser de l'information sur le rendement n'ont connu qu'un succès mitigé. Toutefois, ils n'étaient en aucun cas dictés par le besoin réel de faire des choix difficiles en matière de dépenses et d'obtenir un appui à l'égard de la réduction des dépenses.

Cadre pour le Système de gestion des dépenses remanié

5.22 Les principales caractéristiques du SGD remanié ont été exposées dans un document présenté à la Chambre des communes en février 1995. Par la suite, d'autres améliorations ont été apportées, et elles sont actuellement

mises en oeuvre, certaines à titre d'essai. La pièce 5.3 présente les divers documents et procédés qui constituent le Système de gestion des dépenses.

Pièce 5.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

5.23 **Du point de vue du Parlement.** La phase II de la réforme du SGD (la phase I était l'instauration des *Plans d'activités* — décrits au paragraphe 5.29), appelée le Projet d'amélioration des rapports au Parlement, vise à améliorer l'information communiquée au Parlement sur la gestion des dépenses, la planification et le rendement. Les principaux changements ont été apportés dans les documents du *Budget des dépenses* et dans l'utilisation qu'en fait le Parlement.

5.24 À l'heure actuelle, le *Budget des dépenses* comprend trois parties : la Partie I, qui consiste en un aperçu des dépenses gouvernementales; la Partie II, qui traite des crédits proposés; la Partie III, qui donne le plan de dépenses détaillé de chaque ministère et organisme. On vise maintenant à scinder la Partie III en deux nouveaux documents :

- un *Rapport sur les plans et priorités*, déposé au printemps avec les Parties I et II du *Budget des dépenses*; l'objectif d'un tel rapport est d'établir des attentes en matière de rendement et d'exposer l'orientation générale que le ministre veut donner au ministère pendant l'année budgétaire et les deux exercices suivants;

- un *Rapport sur le rendement*, présenté à l'automne, pour la période allant au moins jusqu'au 31 mars précédent; ce type de rapport a pour objectif de fournir de l'information sur les résultats véritablement obtenus dans le cadre des services offerts aux Canadiens en tant que clients de services donnés et en tant que contribuables.

5.25 Ces nouveaux rapports feraient partie des documents du *Budget des dépenses*, qui sont présentés à la Chambre et renvoyés aux comités permanents compétents.

5.26 En outre, le gouvernement fait l'essai d'une *Mise à jour en cours d'exercice* au Parlement, à l'automne, à titre de complément au *Budget des dépenses supplémentaire*, qui présente tous les changements importants qui ont été apportés aux données financières ou non financières figurant, le mois de mars précédent, dans le *Budget des dépenses principal* pour l'exercice en cours.

5.27 La période choisie pour présenter les plans, au printemps, et les rapports sur le rendement, à l'automne, vise à renforcer le rôle des comités permanents. En effet, les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne permettent aux comités, en temps opportun, de transmettre leurs conclusions à la Chambre et de faire part de leurs points de vue au gouvernement dans le cadre des consultations budgétaires qu'il tient à l'automne. Les comités permanents peuvent ainsi exercer une influence sur les plans et les priorités en matière de dépenses des exercices suivants ou ultérieurs. Pour leur part, les plans présentés au printemps peuvent aider les comités à focaliser leurs comptes rendus des plans et des priorités des exercices futurs à la Chambre, ce qui a été facilité par les modifications apportées en 1994 aux règles de la Chambre.

5.28 Les principales dates cibles du Projet d'amélioration des rapports au Parlement figurent dans la pièce 5.4. Les documents des *Perspectives*, dont il est question dans la pièce, ont été instaurés à l'issue des modifications apportées en février 1994 aux règles de la Chambre, et ils feront partie des *Rapports sur les plans et priorités*. Seize rapports pilotes sur le rendement ont été déposés à l'automne de 1996 (voir la liste des ministères à la pièce 5.5). Seize rapports pilotes sur les plans et priorités ont été déposés au printemps de 1997 par ces ministères, avec le *Budget des dépenses principal* de 1997-1998.

Pièce 5.4

Étapes clés du Projet d'amélioration des rapports au Parlement

Printemps 1995	Le Secrétariat du Conseil du Trésor conçoit le projet. Un groupe de travail parlementaire est mis sur pied. Les ministères remettent les documents des *Perspectives* à leurs comités permanents respectifs.
Juin 1995	Le Sous–comité de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre est mis sur pied.
Novembre 1995	Le premier rapport annuel du président du Conseil du Trésor est présenté au Parlement.
Décembre 1995	Une motion présentée à la Chambre des communes confirme le rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, pour la poursuite du projet pilote des Parties III du *Budget des dépenses*.
Mars 1996	Six ministères présentent une version pilote de leur Partie III du *Budget des dépenses* de 1996-1997. Les autres ministères fournissent des documents des *Perspectives*
Avril 1996	Forum concernant les rapports sur le rendement — députés, ministères pilotes, vérificateur général, représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor.
Juin 1996	Rapport d'évaluation de la version pilote des Parties III du *Budget des dépenses*, dans lequel on recommande de scinder les données de planification et les données sur le rendement en deux documents distincts. La Chambre approuve le rapport du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, acceptant que le projet pilote soit élargi pour englober les rapports ministériels sur le rendement et la *Mise à jour en cours d'exercice,* et soit élargi pour inclure 16 ministères.
Octobre 1996	Seize ministères déposent des *Rapports sur le rendement* pour l'exercice ayant pris fin le 31 mars 1996. Le président du Conseil du Trésor dépose son rapport annuel, qui s'accompagne d'une annexe B, intitulée Principaux engagements à obtenir des résultats, par ministère.
Novembre 1996	Une *Mise à jour en cours d'exercice* est déposée pour les 16 ministères pilotes.
Décembre 1996	Rapport d'évaluation des 16 *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne.
Février 1997	Présentation des *Rapports sur les plans et priorités* pour les 16 ministères pilotes, et une version révisée de la Partie III du *Budget des dépenses* pour les autres ministères, dans le genre de celle présentée en mars 1996.

5.29 Dans l'administration fédérale, des plans d'activités sont préparés. L'exigence du Conseil du Trésor selon laquelle les ministères doivent soumettre à l'examen du Conseil des plans d'activités, qui remplacent les plans opérationnels pluriannuels, fait partie intégrante du SGD. Les *Plans d'activités* sont des plans stratégiques triennaux qui exposent de façon concise les buts, les cibles et les mesures du rendement. Plusieurs provinces, dont l'Alberta, l'Ontario et le Nouveau–Brunswick, ont elles aussi adopté cette approche.

5.30 Le gouvernement a l'intention de faire des *Plans d'activités* le principal document de planification des ministères devant être soumis à l'examen des ministres du Conseil du Trésor. Bien que ceux–ci ne soient pas des documents publics, les rapports publics sur les plans et priorités doivent intégrer l'information contenue dans les *Plans d'activités* et d'autres renseignements requis, demandés par le Parlement.

5.31 Selon une caractéristique importante du SGD remanié, les ministères sont amenés à adopter une structure de responsabilisation globale, axée sur les résultats, pour communiquer des données financières et des données non financières, que l'on appelle la Structure de planification, de rapport et de responsabilisation (SPRR). La SPRR fait le lien entre la structure interne de gestion et de responsabilisation du ministère et ses objectifs, secteurs d'activité, besoins en ressources et objectifs de rendement. Elle doit constituer le fondement de l'information à communiquer dans les *Plans d'activités* et les documents du *Budget des dépenses*.

Objet de la vérification

5.32 En raison du temps qu'exige l'instauration de changements importants et de la nécessité de s'adapter aux circonstances changeantes, la mise en oeuvre des modifications apportées au Système de gestion des dépenses se poursuit toujours. Nous aurions pu attendre que le système soit parfaitement au point avant de mener une vérification dans ce domaine. Toutefois, nous avons estimé qu'il serait plus utile de communiquer clairement nos attentes et d'évaluer les progrès réalisés jusqu'à maintenant pour qu'on puisse en tenir compte dans la mise en oeuvre en cours.

5.33 Notre vérification avait pour objectif d'évaluer les progrès réalisés par les ministères en ce qui touche la communication de l'information sur le rendement escompté et le rendement réel au coeur du Système de gestion des dépenses. Nous voulions également mettre en relief les bonnes pratiques de communication qui illustrent nos attentes (exposées en détail à l'annexe B). Ces attentes ont été élaborées de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor. Elles s'appuient sur notre évaluation de l'expérience acquise au Canada et par d'autres administrations publiques. Nous avons retenu cinq caractéristiques essentielles à un compte rendu crédible du rendement :

- un énoncé clair du contexte et des stratégies;
- des attentes valables en matière de rendement;
- des réalisations par rapport aux attentes en matière de rendement;
- la capacité manifeste d'apprendre et de s'adapter;
- une information juste et fiable sur le rendement.

Pièce 5.5

Les ministères pilotes

Les 16 ministères et organismes nommés ci–après ont mené la mise en oeuvre d'améliorations à l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses. Ils ont accepté d'être les premiers à présenter des *Rapports sur le rendement* au Parlement, à l'automne de 1996 :

Affaires indiennes et du Nord Canada

Agence de promotion économique du Canada atlantique

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Anciens combattants Canada

Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Commission nationale des libérations conditionnelles

Condition féminine Canada

Environnement Canada

Gendarmerie royale du Canada

Office national de l'énergie

Pêches et Océans

Ressources naturelles Canada

Revenu Canada

Secrétariat du Conseil du Trésor

Statistique Canada

Transports Canada

5.34 En raison de la nouveauté des changements dans ce domaine, nous ne nous attendions pas à ce que l'information communiquée dans le Système de gestion des dépenses remanié réponde dès maintenant à toutes les attentes relatives à une bonne communication de l'information sur le rendement. La vérification a principalement porté sur l'information concernant le rendement non financier plutôt que financier, fournie dans les principaux documents du Système de gestion des dépenses. Les questions d'ordre financier sont abordées dans les chapitres 2 (La gestion financière — L'élaboration d'un modèle de la capacité) et 3 (La gestion de la fonction comptable du gouvernement au niveau des organismes centraux) du présent Rapport.

5.35 Nous avons également examiné le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la mise en oeuvre d'innovations visant à favoriser une meilleure communication de l'information sur le rendement et l'utilisation de cette information par les comités permanents du Parlement. Tous les détails concernant la conduite de la vérification sont fournis à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Le cadre révisé du *Budget des dépenses* offre la possibilité de mettre davantage l'accent sur les résultats

Possibilités accrues, pour les comités permanents, de faire des commentaires sur les résultats

5.36 **Accent sur les résultats.** Un important message ressort des communications concernant la réforme du Système de gestion des dépenses et des documents connexes du *Budget des dépenses* — la nécessité pour les ministères de transmettre de l'information sur ce que les programmes sont censés accomplir et sur ce qu'ils accomplissent.

5.37 **La présentation de rapports distincts cadre mieux avec le cycle budgétaire.** L'information contenue dans le *Budget des dépenses principal* que le gouvernement présente au Parlement au printemps de chaque année constitue le fondement de l'approbation, par le Parlement, des ressources dont le gouvernement a besoin pour l'exercice à venir. Le *Budget des dépenses* présente un ensemble de données financières et de données non financières sur les dépenses et les réalisations des exercices antérieurs, un rapprochement des données financières d'un exercice sur l'autre ainsi que les dépenses et les activités prévues. En séparant les données sur les plans futurs et les données sur le rendement des exercices antérieurs, précisément dans les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne, le nouveau cadre attire davantage l'attention sur le rendement réel des programmes. En outre, il fournit de l'information sur le rendement des exercices antérieurs, cinq à six mois plus tôt que par le passé, contribuant ainsi au processus des consultations budgétaires.

5.38 La *Mise à jour en cours d'exercice* offre la possibilité de communiquer une meilleure information sur les changements apportés aux attentes. Le *Budget des dépenses supplémentaire* est une demande qui vise l'apport de changements au financement des programmes dans le *Budget des dépenses principal*. En novembre 1996, un rapport tenant lieu de mise à jour en cours d'exercice et portant sur les 16 ministères ayant participé au projet pilote a été déposé, à titre d'essai, comme complément du *Budget des dépenses supplémentaire* pour communiquer une information de meilleure qualité au Parlement sur les principaux rajustements apportés aux priorités et aux attentes en matière de programmes et sur les modifications aux dépenses prévues. La *Mise à jour en cours d'exercice* vise à mieux informer le Parlement des changements aux programmes qui ont des répercussions importantes sur les Canadiens. Après avoir examiné la nature des données fournies par les ministères aux fins de la préparation de la *Mise à jour en cours d'exercice*, nous avons constaté qu'aucun ministère n'avait fait part de changements au rendement escompté, bien que certains d'entre eux aient proposé d'importants changements aux ressources. Le rapport contenait des renseignements utiles sur la réaffectation des ressources, qui ne seraient pas faciles à repérer dans le *Budget des dépenses supplémentaire*.

Des améliorations prometteuses en ce qui touche l'accessibilité à l'information

5.39 La présentation des rapports en temps opportun n'est pas, en soi, suffisante pour rendre l'information utile. Nous nous attendions aussi à ce que l'information soit organisée et présentée de façon à être facile à comprendre et à permettre au lecteur d'accéder aisément aux autres éléments d'information souhaités.

5.40 Des améliorations prometteuses de l'accessibilité grâce aux technologies de l'information. Le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor travaille, de concert avec les ministères et la Chambre des communes, à améliorer la diffusion électronique des documents pilotes. L'intention est de faire du réseau Internet le principal outil de diffusion électronique des documents pilotes à tous les députés, à leur personnel et au public. À ce jour, les rapports pilotes sur le rendement, le rapport tenant lieu de mise à jour en cours d'exercice, les *Rapports sur les plans et priorités* et toutes les Parties III du *Budget des dépenses* pour l'exercice 1997-1998 sont offerts sur le réseau Internet, à l'adresse http://www.tbs–sct.gc.ca/tb/rpem/ homef.html. L'intention est de maintenir cette pratique. De plus, le site Web du Réseau d'information de l'examen du Secrétariat (http://www.info.tbs–sct.gc.ca/ rin–hm–f.html) diffuse de l'information sur des centaines d'examens récents portant sur divers aspects du rendement de programmes choisis.

5.41 Un groupe de travail parlementaire sur le Projet d'amélioration des rapports au Parlement a été convoqué pour fournir des commentaires sur les améliorations qu'on se propose d'apporter à l'information communiquée au Parlement sur la gestion des dépenses. Le groupe de travail rapporte que les parlementaires étaient en faveur de la communication électronique de l'information. Les bureaux de tous les députés et sénateurs ont actuellement accès au réseau Internet. Bien que des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor aient consulté la Chambre des communes et les ministères, le personnel parlementaire est d'avis qu'une meilleure coordination de la mise en oeuvre détaillée s'impose à l'avenir. Par exemple, la présentation retenue par le Secrétariat pour diffuser les *Rapports sur le rendement* sur le réseau Internet ne convient pas pour certains systèmes. La collaboration continue de la Chambre des communes et du Secrétariat du Conseil du Trésor aidera à garantir que l'information répond aux besoins des députés et qu'elle est diffusée en temps voulu et de façon efficace.

5.42 Des documents plus courts, plus faciles à lire. Les parlementaires se sont plaints du volume excessif de données fournies dans les Parties III du *Budget des dépenses*. Le cadre proposé pour l'information communiquée au Parlement remédierait à cet inconvénient, car il prévoit des documents plus courts, qui portent essentiellement sur les stratégies clés pour au moins l'exercice en cours et les deux exercices suivants.

5.43 Nous avons examiné la structure et la lisibilité de la version pilote des Parties III du *Budget des dépenses* et des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne et nous avons comparé nos évaluations à celles du Secrétariat du Conseil du Trésor. Dans la plupart des cas, notre bureau et le Secrétariat ont constaté que les documents étaient plus courts et plus faciles à lire, et qu'on avait eu recours à de meilleures techniques de communication que pour les

Parties III des exercices antérieurs. Les parlementaires consultés, pendant les évaluations de la version pilote des Parties III du *Budget des dépenses* et des *Rapports sur le rendement* menées par le Secrétariat, ont jugé utile la séparation des données de planification et des données sur le rendement; ils ont aussi trouvé que les documents pilotes étaient mieux ciblés et qu'ils étaient structurés plus clairement que la version antérieure des Parties III.

5.44 Nécessité d'établir davantage de liens avec l'information détaillée. Les utilisateurs de l'information sur le rendement des ministères peuvent parfois avoir besoin de données plus détaillées que celles qui sont fournies dans les documents plus courts. Bien que les parlementaires se soient plaints du volume excessif de données fournies dans les Parties III du *Budget des dépenses*, ils ont, eux et leur personnel, fait remarquer que sur certains sujets d'intérêt, l'information peut ne pas être suffisamment détaillée. Pour trouver un juste milieu entre ces préoccupations conflictuelles, les documents doivent établir des liens avec des sources d'information plus détaillées. La version pilote des Parties III du *Budget des dépenses* et les *Rapports sur le rendement* de certains ministères contenaient des renvois à des sources d'information plus détaillées. Toutefois, dans de nombreux cas, cette démarche n'était ni uniforme ni systématique.

5.45 Le Secrétariat du Conseil du Trésor souhaite que les ministères lient, par voie électronique, les documents du Système de gestion des dépenses diffusés sur le réseau Internet à des sources d'information plus détaillées. Conformément aux recommandations découlant de notre étude de 1992 sur l'information communiquée sur le rendement au Parlement, cette façon de procéder permettrait de produire des documents imprimés plus courts et à des coûts moins élevés que la distribution de documents imprimés, tout en offrant un accès facile à des données additionnelles au besoin. L'établissement de liens électroniques ne devrait pas être terminé avant deux ans.

5.46 Les ministères devraient s'assurer que leurs rapports contiennent des renvois appropriés à des sources d'information plus détaillées.

Nécessité de disposer d'un mécanisme officiel pour faire en sorte que les améliorations se poursuivent

5.47 Le cadre de rapport en place résulte de modifications administratives et de motions présentées à la Chambre, et il est appliqué sur une base pilote seulement. Bien que l'un et l'autre moyens puissent être des approches valables, ils ne revêtent ni la force ni le caractère de permanence d'une loi.

5.48 D'autres administrations tirent un certain succès du recours à des mesures législatives. Plusieurs autres gouvernements, dotés d'un régime s'apparentant au régime fédéral du Canada, notamment la province de l'Alberta, l'Australie–Occidentale et la Nouvelle–Zélande, ainsi que l'administration fédérale américaine et plusieurs États américains, ont adopté une loi qui exige que les ministères et organismes rendent compte de leurs réalisations. (Consulter l'annexe A à cet égard.) Les régimes de planification et de reddition de comptes, bien que mis en place par voie législative, sont semblables à celui mis en oeuvre au sein du gouvernement du Canada.

5.49 Quelques entités fédérales canadiennes doivent satisfaire à des exigences d'information prévues par la loi. Depuis 1984, le cadre de responsabilisation des sociétés d'État fédérales figure dans la Partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. La Loi exige la présentation au Parlement de résumés des plans d'activités des sociétés d'État, qui énoncent leurs objectifs et le rendement escompté, et de rapports annuels qui indiquent le rendement réel par rapport aux objectifs établis. Les vérifications que nous avons effectuées depuis nous ont permis de constater une amélioration de l'information communiquée au Parlement sur le rendement des sociétés d'État, mais d'autres améliorations s'imposent encore. Certains autres organismes doivent satisfaire à des exigences d'information précises, prévues par la loi. Par exemple, la loi constituante de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique exige que l'Agence évalue ses activités et présente « ... un rapport global d'évaluation de [ses] activités et de leur effet sur les disparités régionales. » Depuis que la loi a été adoptée, en 1987, l'Agence a communiqué une abondance d'information sur l'impact de ses deux principaux programmes. Pourtant, comme nous l'avons signalé en 1995, l'information communiquée doit encore être améliorée. Nous avons, en outre, signalé que

l'Agence de promotion économique du Canada atlantique prend des mesures pour tirer profit des leçons apprises. Nous n'avons pas vérifié l'information sur le rendement communiquée par l'Agence depuis lors.

5.50 Il ne suffit pas de recourir à des mesures législatives pour garantir la communication d'une information de qualité sur le rendement ou l'utilisation convenable de l'information par les assemblées législatives. Plusieurs autres facteurs essentiels ont été retenus par le General Accounting Office des États–Unis, qui a relevé cinq défis principaux :

- amener la haute direction à prendre et à maintenir des engagements;
- amener les organismes à se doter de la capacité de mettre en oeuvre le cadre législatif et d'utiliser l'information sur le rendement qui en résulte;
- favoriser, par des moyens incitatifs, la mise en oeuvre du cadre et le recentrage de la gestion et de la responsabilisation;
- intégrer le cadre aux activités quotidiennes;
- élaborer une approche législative plus efficace en matière de surveillance.

5.51 Les défis susmentionnés s'appliquent également au Canada. En effet, les vérifications menées antérieurement ont montré que le gouvernement devait se doter de la capacité de mesurer et d'évaluer le rendement de ses programmes et services. Au chapitre « Questions d'une importance particulière » de notre Rapport de novembre 1996, nous indiquons que l'amélioration de l'information diffusée sur les résultats a rarement constitué une priorité élevée du gouvernement, en précisant que dans plusieurs autres administrations qui avaient progressé dans le domaine de la communication de l'information à cet égard, les dirigeants politiques avaient joué un rôle de premier plan. Enfin, il est primordial que des mécanismes existent pour permettre aux parlementaires, aux comités et au gouvernement d'examiner l'information communiquée sur le rendement et d'en faire une utilisation efficace.

5.52 Les progrès constatés dans le cadre des initiatives menées à ce jour doivent se poursuivre pour que le potentiel qu'elles présentent sur le plan d'une meilleure communication et d'une utilisation efficace de l'information sur le rendement se réalise pleinement.

5.53 Le gouvernement, avec le consentement du Parlement, devrait s'assurer que les améliorations apportées à titre expérimental au mécanisme de rapports deviennent une caractéristique permanente et officielle du Système de gestion des dépenses, applicable à tous les ministères et organismes, et il devrait demander l'autorisation du Parlement pour incorporer ces améliorations aux travaux de crédits.

Progrès observés dans la description des activités des ministères

5.54 Nous nous attendions à ce que les plans et les rapports sur le rendement donnent un aperçu de ce que les ministères essaient d'accomplir, et dans quelles circonstances, et précisent le lien entre les divers programmes et les grands objectifs organisationnels et les engagements envers le public. Ce genre d'information permettrait au lecteur d'interpréter le rendement du programme dont on rend compte, et elle est une nécessité pour faciliter la gestion des programmes et prendre des décisions au sujet de l'affectation des ressources.

Dans de nombreux cas, les ministères ont fourni des descriptions améliorées

5.55 Les évaluations, par le Secrétariat du Conseil du Trésor, de la version pilote des Parties III du *Budget des dépenses* et des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne ont permis d'observer que, dans la plupart des cas, les députés et leur personnel sont d'avis que l'aperçu actuel des fonctions, de la structure et des principales activités des ministères est de meilleure qualité que l'aperçu fourni avant le projet pilote.

5.56 Descriptions améliorées du mandat et de la mission. Nous avons constaté que la plupart des ministères avaient fourni des descriptions claires de leurs mandat et mission. Les meilleurs énoncés de mission étaient liés aux domaines d'activité du ministère et s'accompagnaient d'une vision claire d'un idéal vers lequel tendait le ministère.

5.57 Amélioration limitée de la portée de l'information sur l'intendance. L'étude que nous avons menée en 1992 sur les rapports des ministères nous a permis de constater que les documents existants du *Budget des dépenses* portaient essentiellement sur les dépenses annuelles et ne traitaient que rarement des autres instruments que les ministères utilisent pour atteindre les objectifs de leurs programmes — autrement dit, ce qu'on appelle l'intendance globale. Les règlements, les garanties d'emprunt et les dépenses fiscales sont des instruments courants auxquels recourent les ministères. Nous avons recommandé que le gouvernement rende compte des responsabilités en matière d'intendance globale et ne se limite pas aux dépenses annuelles. En 1994, en nous appuyant sur ce concept, nous avons précisé la nécessité, pour le ministère directeur, de rendre compte des activités globales qui sont menées par plusieurs ministères. Tout comme le personnel parlementaire, nous nous attendions à ce que les ministères fassent allusion à tout le moins aux autres activités gouvernementales qui influent sur les conséquences de leurs activités propres. Par exemple, dans son *Rapport sur le rendement* présenté à l'automne, Affaires indiennes et du Nord Canada fournit des données financières concernant d'autres ministères fédéraux qui sont appelés à traiter avec les Premières nations. À ce propos, nous tenons à souligner que dans les lignes directrices qu'il a élaborées, le Secrétariat du Conseil du Trésor souligne la nécessité de fournir des données sur l'intendance globale.

5.58 Toutefois, les *Rapports sur le rendement* ne témoignaient d'aucune amélioration générale évidente pour ce qui est de la diffusion de ce genre d'information. Lorsque des références sont faites aux instruments qui ne sont pas liés aux dépenses, elles prennent généralement la forme de données financières supplémentaires et ne s'inscrivent pas dans le tableau général du contexte, des secteurs d'activité et des stratégies du ministère. Nous admettons qu'une partie de l'information requise sur l'intendance globale ne relève pas directement du ministère — par exemple, de nombreuses dépenses fiscales. Toutefois, le cas échéant, nous nous attendrions à ce qu'un bref paragraphe soit consacré à l'utilisation de ces instruments et aux effets qu'ils ont sur les résultats que le ministère cherche à obtenir.

5.59 Les ministères devraient, dans leurs rapports sur le rendement, faire un renvoi aux activités connexes ailleurs au gouvernement ainsi que discuter de tous les instruments clés qu'ils utilisent pour atteindre leurs objectifs, y compris ceux dont il n'est pas tenu compte dans les prévisions des dépenses pour l'exercice à venir.

Progrès observés au chapitre de l'orientation des attentes en matière de résultats, mais nécessité de formuler des attentes plus claires et plus précises

5.60 Nous nous attendions à ce que les plans de rendement permettent de comprendre ce que les ministères visent à atteindre, dans quels délais et à quel coût. Nous nous sommes intéressés à l'orientation axée sur les principaux résultats escomptés des programmes clés, en particulier sur les conséquences, qui traduisent la valeur que représentent les activités du gouvernement pour les clients des programmes et d'autres Canadiens. Ce genre d'information serait utile aux parlementaires, lorsqu'ils examinent les futures dépenses ministérielles, et aux gestionnaires pour assurer un contrôle sur leurs programmes. Elle est essentielle au compte rendu du rendement.

Les attentes sont davantage axées sur les conséquences

5.61 Il y a des progrès pour ce qui est de l'établissement d'attentes axées sur les conséquences. Nous avons comparé les attentes en matière de rendement établies au printemps dans la Partie III du *Budget des dépenses* et les *Plans d'activités* de onze ministères avec celles formulées ultérieurement, à l'automne, dans les *Rapports sur le rendement* des ministères et dans l'annexe B du Rapport annuel au Parlement du président du Conseil du Trésor, *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*. Dans la majorité des cas, nous avons constaté une insistance plus marquée sur les conséquences dans les documents présentés à l'automne que dans ceux du printemps. De façon générale, plus de la moitié des quelque 600 attentes qui figurent à l'annexe B du Rapport du président sont axées sur les conséquences. Nous considérons qu'il s'agit là de progrès valables à ce chapitre.

Les attentes doivent être plus claires et plus précises

5.62 Dans la formulation des attentes, il convient d'indiquer clairement ce qui devrait se passer pour que le rendement du programme soit considéré comme un succès, compte tenu de la mission du Ministère et des objectifs et activités du programme. Les attentes doivent être formulées de façon à pouvoir être mesurées. La mesure peut prendre la forme d'une évaluation sur le plan quantitatif, mais des outils moins précis peuvent aussi être utilisés, comme la sollicitation des points de vue des utilisateurs. Toutefois, si les attentes ne sont pas formulées de façon claire et précise, elles n'ont aucune utilité pour l'évaluation du rendement des programmes.

5.63 Peu d'énoncés d'attentes claires et précises. Notre évaluation des attentes en matière de rendement exposées dans le Rapport du président et les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne a permis de constater que, à quelques reprises, les attentes étaient formulées avec suffisamment de précision pour donner une idée claire des résultats escomptés (la pièce 5.6 donne quelques exemples à cet égard).

Pièce 5.6

Exemples d'attentes en matière de rendement formulées de façon claire, mais non précise

Agriculture et Agroalimentaire Canada a pris l'engagement suivant :

> *« Un taux élevé de conformité des produits inspectés par le fédéral et des établissements fédéraux. »*

Source : *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*. Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor, 1996, page 23.

Patrimoine canadien prend l'engagement suivant :

> *« De nouveaux parcs nationaux, lieux historiques nationaux et autres aires protégées. »*

Source : *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*. Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor, 1996, page 40.

5.64 Toutefois, bien qu'elles soient énoncées clairement, ces attentes ne sont pas exprimées en termes concrets : on ne sait pas quand les choses doivent se produire ou exactement quel niveau de rendement doit être atteint pour respecter l'engagement pris. Une meilleure façon de s'y prendre pour établir des attentes claires consiste à établir des cibles précises, comme l'Agence de promotion économique du Canada atlantique l'a fait (voir la pièce 5.7). En effet, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique s'est distinguée en ayant établi un grand nombre de résultats ciblés, et bien qu'elle ne l'ait pas toujours fait systématiquement, dans de nombreux cas, elle a indiqué sa contribution escomptée à l'amélioration des résultats.

Pièce 5.7

Exemples d'attentes en matière de rendement formulées de façon claire et précise

L'Agence de promotion économique du Canada atlantique, parlant des efforts qu'elle déploie pour créer des emplois et générer des revenus dans le Canada atlantique, a établi comme objectifs :

> *« ... atteindre d'ici 1998 un indice de 17 % pour ce qui est des personnes qui ont l'intention de se lancer en affaires dans les deux prochaines années. »*

> *« En association avec les collectivités rurales de la région de l'Atlantique, créer et maintenir 3 600 emplois au cours des trois prochaines années au moyen d'activités de prêts et de consultation menées par les Corporations locales de développement économique (CLDE). »*

Source : *Rapport sur le rendement de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique*, pour la période se terminant le 31 mars 1996, pages 29 et 31.

Revenu Canada a entrepris de :

> *« réduire les niveaux de comptes clients pour l'impôt sur le revenu à 4 % des recettes brutes provenant de l'impôt sur le revenu d'ici mars 1997 ».*

Source : *Rapport sur le rendement de Revenu Canada*, pour la période se terminant le 31 mars 1996, pages 9 et 10.

5.65 Lorsqu'aucune cible n'est établie, les attentes doivent au moins indiquer l'orientation que devrait prendre l'amélioration du rendement, comme l'illustre la pièce 5.8. C'est le cas pour environ un cinquième des attentes communiquées dans l'annexe B du Rapport du président. Toutefois, le simple fait de préciser l'axe de l'amélioration ne révèle rien sur l'importance du changement qui devrait avoir lieu, et dans quel délai, pour que le rendement soit jugé satisfaisant.

Pièce 5.8

Exemples d'attentes qui précisent l'orientation de l'amélioration

Agriculture et Agroalimentaire Canada s'attend à ce que ses activités en matière d'inspection et de réglementation se traduisent par un :

« nombre accru de pays et de marchés qui acceptent les produits agro–alimentaires canadiens ».

Source : *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*. Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor, 1996, page 23.

La Gendarmerie royale du Canada s'attend à :

« des tendances à la hausse dans les taux d'affaires classées et d'application du Code criminel ».

Source : *Rapport sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada*, pour la période se terminant le 31 mars 1996, page 10.

5.66 Nous avons comparé les attentes exposées dans les documents de l'automne et dans ceux du printemps, pour onze ministères, pour en déterminer la clarté et la précision. Nous avons noté une certaine amélioration pour ce qui est de la clarté, mais peu d'amélioration dans la précision.

5.67 De façon générale, nous avons constaté que la nature des attentes en matière de rendement variait énormément. En effet, certaines s'apparentaient à un énoncé général des buts à atteindre, d'autres, à une description des activités qui seraient menées dans le cadre des programmes, et d'autres encore présentaient des listes d'indicateurs de rendement prévus ou, en fait, étaient des cibles réelles en fonction desquelles le rendement pourrait être évalué. C'était particulièrement le cas des engagements en matière de résultats présentés à l'annexe B du Rapport du président. Le vaste éventail d'engagements qu'on y expose rend difficiles les comparaisons entre les ministères et souligne la nécessité de donner des conseils plus clairs sur le libellé de ces énoncés.

5.68 Des énoncés clairs et précis des résultats escomptés permettraient d'évaluer le rendement réel. L'établissement d'attentes raisonnables et mesurables, qui indiquent clairement les résultats escomptés d'un programme, peut être un véritable défi. Les ministères, quels qu'ils soient, peuvent relever ce défi dans certains domaines d'activité, mais pas dans d'autres. Dans l'ensemble, à quelques exceptions près, les attentes en matière de rendement exposées dans les documents de l'automne ne fournissaient aucune cible et un grand nombre d'entre elles manquaient de précision. Bon nombre étaient trop ambiguës pour nous permettre de déterminer les résultats escomptés.

5.69 La pièce 5.9 donne des exemples d'attentes de rendement qui manquent de précision. Ces exemples ne sont fournis qu'à titre indicatif et ils ne reflètent nullement les progrès généraux des ministères dont il est question, en ce qui concerne l'établissement d'attentes claires. Ils n'indiquent pas non plus que ces ministères ont fait plus ou moins de progrès, dans l'ensemble, que les autres à cet égard.

5.70 Ces exemples ne présentent qu'une attente très générale. Il est par conséquent difficile, pour le lecteur, de comprendre à l'avance ce qui doit exactement se produire, à moins qu'on lui fournisse des détails supplémentaires. Par exemple, bien que Statistique Canada ait pris une mesure importante pour définir une conséquence définitive, susceptible de découler de ses statistiques, le réaménagement des politiques et des programmes en matière de services de santé pourrait passer par l'apport de changements mineurs dans un seul aspect des services de santé offerts, ou exiger l'apport de changements fondamentaux au système de soins de santé du Canada, selon le point de vue du lecteur. Dans son rapport sur le rendement, Statistique Canada examine les procédés en place pour assurer l'utilité et la pertinence de ses produits et pouvoir, à l'avenir, divulguer davantage de données précises sur les réalisations dans ce domaine. Toutefois, le genre d'attentes générales dont il est question à la pièce 5.9 présente en soi le risque de susciter des désaccords sur la mesure dans laquelle elles ont été satisfaites.

Pièce 5.9

Exemples d'attentes imprécises

Statistique Canada prend un engagement à l'égard de l'utilité des statistiques, démontrée par :

> *« leur emploi dans le réaménagement des politiques et des programmes relatifs aux services de santé ».*

Source : *Rapport sur le rendement de Statistique Canada*, pour la période se terminant le 31 mars 1996, page 9.

La **Gendarmerie royale du Canada** s'engage à offrir aux Canadiens une protection contre le crime organisé grâce à :

> *« Une meilleure collaboration avec les autres organismes engagés dans la lutte contre le crime organisé ».*

Source : *Rapport sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada*, pour la période se terminant le 31 mars 1996, page 10.

Patrimoine canadien s'engage à promouvoir :

> *« Des possibilités de profiter des expériences que nous offrent les aires du patrimoine du Canada ».**

Source : *Repenser le rôle de l'État : Améliorer la mesure des résultats et de la responsabilisation*. Rapport annuel au Parlement par le Président du Conseil du Trésor, 1996, page 40.

* Les représentants du Ministère affirment que leur premier *Rapport sur le rendement* fournira de l'information qui précisera cette attente. Le Ministère ne fait pas partie des 16 ministères qui ont préparé un rapport pilote sur le rendement à l'automne de 1996.

5.71 Souvent, les indicateurs de rendement ne sont pas clairs. Un indicateur de rendement est le genre d'information qui sert à évaluer un élément précis du rendement. Il est quelques cas où les *Rapports sur le rendement* définissaient et expliquaient clairement le type d'information qui serait utilisée. Par exemple, la pièce 5.10 montre comment la GRC s'y est prise pour expliquer la signification et la pertinence du « taux de résolution ».

Pièce 5.10

Exemple d'indicateur de rendement clairement défini

GRC

> *« L'efficacité d'un service de police est généralement évaluée en termes de capacité à résoudre les infractions signalées. Ces valeurs sont exprimées en taux de résolution, qui est en fait le nombre d'infractions résolues sur le nombre d'infractions total. Le taux de résolution peut servir à démontrer l'efficacité de la GRC à résoudre les crimes de violence dans les territoires de sa compétence... Ces valeurs comprennent les cas où une infraction a été réellement commise, où le contrevenant est connu et où il y a suffisamment de preuves pour justifier les accusations. »*

Source : *Rapport sur le rendement de la Gendarmerie royale du Canada*, pour la période se terminant le 31 mars 1996, page 22.

5.72 Toutefois, nous avons relevé des cas où l'on ne précisait pas clairement ce que l'indicateur de rendement devait mesurer ou pourquoi il en était fait état. Par exemple, lorsqu'il traite de ses Services frontaliers des douanes et d'administration des politiques commerciales, Revenu Canada présente plusieurs indicateurs, dont un « taux d'observation », exprimé en un pourcentage, à la rubrique « Voyageurs ». Bien que le taux d'observation puisse être un bon indicateur axé sur les résultats, le *Rapport sur le rendement* ne donne aucune explication sur ce en quoi le taux consiste. Les deux autres indicateurs ne sont pas, eux non plus, définis. Toutefois, la Partie III du *Budget des dépenses* de Revenu Canada contenait une brève définition de ces indicateurs. Autre exemple : de nombreux ministères parlent de la « satisfaction des clients » sans préciser avec quels outils elle sera évaluée et selon quels critères.

5.73 Il est des ministères qui n'ont pas donné d'indicateurs de rendement clairs et précis, mais qui ont fourni des indicateurs qu'ils songeaient à utiliser, ou précisé les domaines d'activité à l'égard desquels ils élaboraient des indicateurs. C'est une bonne pratique. Par exemple, Environnement Canada a annoncé qu'il était en train d'élaborer des mesures de son influence à l'égard de ce qui suit : les décisions concernant l'énergie où l'on tient compte de l'aspect durabilité et le stress environnemental causé par les transports. Statistique Canada se propose d'établir un indicateur pour mesurer le fardeau moyen que représente la participation des Canadiens à ses sondages. Il rend compte actuellement du « fardeau de réponse » moyen de toutes les entreprises.

5.74 Les ministères devraient formuler des énoncés clairs et précis du rendement escompté de leurs secteurs d'activité. Ces énoncés devraient figurer dans leurs *Plans d'activités*, leurs *Rapports sur les plans et priorités* et leurs *Rapports sur le rendement*.

Il y a des progrès en ce qui touche le compte rendu des réalisations, mais il est encore impossible de se prononcer sur le succès des programmes

Certains rapports sur le rendement répondent à un bon nombre de nos critères

5.75 Nous nous attendions à noter des progrès dans la communication des réalisations par rapport aux attentes exprimées. Au mieux, l'information sur le rendement donne une idée crédible de la mesure dans laquelle un ministère a mené ses activités avec succès. Ce genre de compte rendu doit être axé sur les conséquences en fonction des attentes clés exprimées. Il devrait décrire ce que le ministère essaie d'atteindre et ce qu'il fait pour y arriver, sans oublier l'influence d'autres intervenants et de facteurs externes. Nous nous attendions aussi à ce que l'information divulguée montre que le ministère a accepté la responsabilité des résultats en prenant des mesures pour combler les lacunes relevées. Enfin, ce type de rapport devrait être crédible en précisant la mesure dans laquelle le lecteur peut se fier à l'information qu'il contient. L'annexe B présente nos attentes de façon plus détaillée.

5.76 Nous avons examiné les réalisations dont il est fait état dans les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne. Les meilleurs exemples fournissaient un grand nombre d'éléments essentiels en ce qui touche l'information communiquée sur le rendement, mais pas la totalité de ceux–ci.

5.77 Par exemple, lorsqu'il rend compte de ses activités pour la sécurité du transport aérien, Transports Canada ne fournit pas d'attentes précises sur le rendement et ne fait aucun commentaire sur la fiabilité et la validité des indicateurs de rendement utilisés. Toutefois, il indique les objectifs généraux de ses activités concernant le transport aérien, il donne et explique clairement un indicateur axé sur les conséquences (taux d'accidents), il fournit une description succincte des activités entreprises pour influer sur les conséquences et il aborde les limites de son aptitude à lier ses activités à la sécurité du système d'aviation (voir la pièce 5.11).

Pièce 5.11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Il faudrait d'autres progrès au chapitre de la communication de l'information sur les principales réalisations

5.78 La communication des réalisations en matière de rendement doit être sélective pour que l'information soit utilisable. Nous nous attendions à ce que les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne portent essentiellement sur les principaux résultats escomptés, précisément les conséquences, et sur les programmes ou

éléments de programme clés ou importants. Nous nous attendions également à ce que les réalisations soient présentées en regard des attentes formulées antérieurement.

5.79 Dans onze ministères, nous avons comparé les conséquences déclarées dans les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne aux données présentées dans la Partie III du *Budget des dépenses* du printemps de 1996-1997. Dans la majorité des onze ministères en question, l'information communiquée sur les conséquences s'était quelque peu améliorée du printemps à l'automne.

5.80 Néanmoins, il est ressorti de notre examen des 16 *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne que des progrès importants devaient être accomplis en ce qui touche la communication de l'information sur les conséquences. Bien que les ministères aient indiqué certaines conséquences intermédiaires et quelques conséquences définitives, il était néanmoins fréquent qu'ils n'en indiquent aucune. Toutefois, les attentes établies par le passé avaient tendance à être axées sur les extrants plutôt que sur les conséquences intermédiaires ou définitives. Nous avons noté l'insistance accrue sur les conséquences dans les engagements en matière de rendement dont il est question dans le Rapport du président publié à l'automne de 1996. Cette orientation pourrait favoriser la communication améliorée de l'information sur les conséquences intermédiaires et définitives à l'avenir.

5.81 Même dans les cas où l'on rendait compte des conséquences, l'absence générale d'attentes claires et précises ne permettait pas de se prononcer sur l'efficacité de la plupart des programmes.

5.82 **Accent sur les activités et les extrants.** Selon les fonctionnaires de la plupart des ministères, qui ont été interviewés par des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, malgré l'engagement d'améliorer la mesure des résultats, les rapports restent en réalité axés sur les activités et les extrants. Les ministères, qui ont dit s'orienter vers une approche axée sur les résultats, ont tous, à une exception près, reconnu que les rapports sont axés sur les extrants et qu'il reste beaucoup à faire pour en arriver à mettre l'accent sur les conséquences. L'examen des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne nous a permis de constater que l'on mettait l'accent sur la description des activités entreprises et des extrants qui en avaient découlé. Certes, une certaine description des activités et des extrants s'impose pour que l'information sur le rendement soit crédible, mais le tableau n'est pas complet si l'on ne dit rien des conséquences. À l'avenir, nous rendrons compte des obstacles auxquels se heurtent les ministères dans leur cheminement vers l'amélioration de la mesure et de la divulgation des conséquences.

5.83 **Souvent, les rapports portent sur des détails.** Selon certains responsables de la planification et des rapports des ministères, il est difficile d'établir des rapports stratégiques — c'est–à–dire des rapports axés sur les activités et les résultats clés — car tous les gestionnaires veulent qu'il soit question de leurs propres programmes et activités. Pour qu'un rapport soit stratégique et ciblé, il doit être sélectif et ne pas traiter de tous les aspects d'un ministère en détail. Pour certains ministères, le compte rendu du rendement n'était pas toujours stratégique, au sens où il consistait en des listes détaillées d'activités entreprises au sein des divers secteurs d'activité ou en une présentation détaillée de questions concernant l'administration et la gestion. Ce genre d'approche nuit à la lisibilité des rapports et donne lieu à des rapports plus longs. Le fait de moins s'attarder sur ce genre de détails permettrait aux ministères de consacrer plus de temps aux éléments du rendement qui méritent qu'on s'y arrête plus longuement.

5.84 Les rapports ministériels sur le rendement devraient être plus stratégiques et rendre davantage compte des aspects clés du rendement.

La contribution des ministères n'était pas souvent mise en évidence

5.85 La grande majorité des ministères n'ont pas fait de lien précis entre leurs réalisations et leurs activités. En outre, ils n'ont pas clairement fait le lien entre leur contribution et les conséquences ni comparé leur contribution à

celle d'autres parties. Certes, quelques ministères ont donné une idée de leur contribution aux conséquences attendues, mais aucun ne l'a fait de façon uniforme et systématique.

5.86 Nous nous rendons compte que déterminer la contribution à une conséquence peut être un véritable défi. Il convient néanmoins que l'information sur le rendement des éléments clés des conséquences reflète les autres facteurs susceptibles d'influer sur les conséquences, décrive la façon dont les activités du programme sont censées jouer sur les conséquences attendues et mette en lumière des éléments de preuve pouvant étayer l'affirmation que le programme a des retombées. Pour ce faire, point n'est besoin de composer un texte long pour expliquer au lecteur pourquoi on estime que le programme fait une différence. Lorsqu'on dispose de peu d'information sur l'importance de la contribution, il convient de le reconnaître. Dans les domaines controversés, le rendement peut devoir, à un moment donné, faire l'objet d'évaluations de programme en bonne et due forme pour déterminer l'influence du programme.

5.87 **Réticence à rendre compte de résultats qu'il est impossible de contrôler intégralement.** Dans le cadre des discussions que nous avons tenues avec des gestionnaires de programme, ceux–ci ont parfois indiqué ne pas être prêts à rendre compte de résultats qu'il leur était impossible de contrôler pleinement. Les gestionnaires sont moins susceptibles d'exercer un contrôle total sur les conséquences que sur les extrants. À l'issue de son évaluation des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne, le Secrétariat du Conseil du Trésor a observé que, dans dix ministères, les gestionnaires avaient déclaré que leur incapacité d'attribuer directement les conséquences aux efforts déployés par le ministère était un facteur important dans la communication d'information sur les résultats.

5.88 C'est un problème auquel il faudrait s'attaquer. Les ministères devraient rendre compte de leur rendement de façon crédible, en précisant — avec preuves à l'appui — leur contribution à toutes les principales conséquences, même celles sur lesquelles ils n'exercent pas un contrôle intégral. Peu de ministères ont essayé de le faire.

5.89 **Les ministères devraient décrire la façon dont les activités menées dans le cadre de leurs programmes contribuent aux conséquences dont ils font état.**

Il faut porter une attention accrue à la justesse et à la fiabilité de l'information sur le rendement

5.90 Pour qu'elle puisse être considérée et utilisée, l'information sur le rendement doit être compréhensible et crédible. On peut dire que l'information est crédible lorsqu'elle est compréhensible, fiable et valable — autrement dit, lorsque l'information est vérifiable et mesure ce qu'elle veut mesurer.

5.91 **Des rapports équilibrés ajoutent à la crédibilité de l'information.** Il se peut que certains gestionnaires désirent échapper à la critique et que, pour ce faire, ils ne rendent compte que du rendement qui est à la hauteur des attentes. Ce genre de démarche peut, par contre, nuire à la crédibilité des *Rapports sur le rendement*, car on a l'impression qu'ils ne transmettent que « les bonnes nouvelles ». En fait, c'est exactement le point de vue qu'ont exprimé certains parlementaires interviewés aux fins de l'évaluation des *Rapports sur le rendement* par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Il est primordial que les rapports soient plus équilibrés pour que l'information soit crédible et puisse être utilisée à l'extérieur du ministère.

5.92 Pour la plupart, les rapports pilotes sur le rendement faisaient essentiellement état de réalisations positives, et très peu d'attention, si ce n'est aucune, était portée aux secteurs où les résultats prévus n'étaient pas atteints. Lorsque les attentes ne sont pas exprimées clairement (comme c'était communément le cas), il est difficile de se prononcer sur la mesure dans laquelle les programmes donnent suffisamment de résultats.

5.93 Néanmoins, nous avons noté plusieurs cas où les ministères avaient effectivement amélioré la crédibilité de leurs *Rapports sur le rendement* en décrivant le rendement qui n'était pas à la hauteur des attentes exprimées. La

pièce 5.12 présente la description, faite par Environnement Canada, des lacunes en ce qui concerne la protection des espèces menacées.

Pièce 5.12

Exemple d'information sur le rendement qui ne répond pas aux attentes formulées par le Ministère

Environnement Canada

Résultat à atteindre : *« Tendances positives de rétablissement des espèces désignées comme étant menacées ou en péril. »*

Énoncé du rendement : *« De façon générale, Environnement Canada a obtenu des résultats tangibles pour certaines espèces migratrices, comme le caribou de la Porcupine et les populations de canards et d'oies, et pour ramener certaines espèces, comme la grue blanche d'Amérique, qui était au bord de l'extinction. Un nombre croissant d'espèces sont néanmoins considérées soit comme en péril ou comme menacées. Malgré les progrès considérables pour protéger les espaces spéciaux, le total des aires protégées demeure inférieur au but national de 12 % et il y a encore des lacunes dans le réseau national des aires protégées. »*

Source : *Rapport sur le rendement d'Environnement Canada*, pour la période se terminant le 31 mars 1996, pages 21 et 23.

5.94 Les ministères peuvent adopter l'une des deux approches constructives ci–après pour rendre compte du rendement qui est inférieur au rendement escompté. Ils peuvent rendre compte des mesures prévues pour améliorer le rendement ou, lorsque les attentes ne sont plus, ni réalisables ni appropriées, ils peuvent indiquer les changements qu'il y a lieu d'y apporter.

5.95 Rendre compte des mesures correctives qui sont prises. Les ministères peuvent faire état des domaines où les objectifs de rendement n'ont pas été atteints, indiquer les raisons qui expliquent l'écart de rendement et préciser les mesures correctives qu'ils entendent prendre. Cette démarche témoigne d'une approche équilibrée face aux rapports sur le rendement, et d'une gestion proactive. C'est peut–être lorsque rien n'indique que des leçons ont été tirées de l'expérience que la critique se justifie le plus à l'égard du rendement inférieur aux attentes exprimées.

5.96 Nous avons noté quelques rapports dans lesquels les problèmes étaient définis et les mesures prises pour les résoudre étaient décrites. Par exemple, dans son rapport sur le rendement, Transports Canada a reconnu que le réseau public de ports et d'installations portuaires souffre d'une surcapacité et d'une bureaucratie excessive, et il a promis qu'une politique serait instaurée pour corriger la situation. Pour sa part, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique a indiqué, dans son rapport, qu'elle avait abandonné un programme de prêts après avoir recueilli des preuves montrant qu'il n'était pas très efficace. Statistique Canada est un autre organisme qui a précisé, dans son rapport, qu'il restructurait les enquêtes pour donner suite à des études lui ayant permis de jauger les points forts et les faiblesses de toute la gamme de statistiques sur l'énergie, le commerce de détail, le commerce de gros et la fabrication.

5.97 Réviser les attentes. Dans certains cas, le rendement peut ne pas être à la hauteur des attentes, car celles–ci ne sont plus réalisables ou ne répondent plus aux circonstances actuelles. En pareil cas, les ministères pourraient réviser les attentes formulées et justifier leur intervention. Aucun des ministères dont nous avons examiné les rapports n'a clairement indiqué de changements aux attentes.

5.98 Lorsque le rendement n'est pas à la hauteur des attentes formulées, les ministères devraient rendre compte de l'écart de rendement, le justifier, et préciser les changements effectués en vue de combler l'écart.

5.99 Pour être crédible, l'information doit être exacte. Pour être crédible, l'information communiquée dans les *Rapports sur le rendement* doit être fiable et valable. Qui plus est, nous nous attendions à ce que les rapports précisent la fiabilité et la justesse des données fournies — au cas où le lecteur les conteste — en décrivant, par exemple, la méthode de collecte et de vérification des données, l'exactitude des données, leur pertinence et leur

importance, ainsi que les facteurs connexes qui ont une incidence sur le rendement déclaré. Nous nous attendions également à ce que l'on fasse état des limites de la fiabilité de l'information.

5.100 Peu de ministères ont fourni des données de ce genre pour indiquer la mesure dans laquelle on peut se fier à leurs *Rapports sur le rendement*. Par exemple, il faut présenter les sources d'information de l'extérieur afin que le lecteur puisse en déterminer la validité. Environnement Canada a adopté cette approche, indiquant si la source d'information utilisée afin de rendre compte des progrès réalisés pour contrôler l'émission de substances appauvrissant la couche d'ozone était le Ministère lui–même, ou bien une revue spécialisée de bonne réputation.

5.101 Les erreurs involontaires et relativement mineures dans les comptes rendus peuvent quand même nuire à la crédibilité des *Rapports sur le rendement*. Nous avons vérifié l'exactitude de l'information fournie dans seulement 18 cas précis, dans lesquels nous nous attendions à trouver une information de qualité sur le rendement qui aurait pu servir d'exemple dans le présent chapitre. Les cas retenus ne constituent pas un échantillon représentatif des rapports, ni de l'information qu'ils contiennent. De façon générale, pour vérifier l'information, nous n'avons pas examiné les sources d'information en détail.

5.102 Nous avons évalué les méthodes utilisées pour préparer l'information communiquée et nous avons déterminé la compatibilité de l'information avec celle contenue dans les sources originales. Dans près de la moitié des cas, nous avons décelé des problèmes, notamment des erreurs dans l'écriture ou le calcul des chiffres avancés et un manque de réserves. Dans la plupart des cas, les erreurs étaient mineures et ne donnaient pas lieu à des énoncés trompeurs. Toutefois, elles soulignent bel et bien la nécessité d'améliorer les mécanismes de vérification de l'information diffusée sur le rendement.

5.103 Les ministères devraient, lorsqu'il y a lieu, préciser les points forts et les faiblesses de l'information fournie, ainsi que leur incidence sur le rendement déclaré. Ils devraient élaborer et utiliser des méthodes permettant d'assurer la crédibilité et l'exactitude de l'information fournie.

On communique peu d'information sur les questions interministérielles et horizontales

5.104 Dans son *Quatrième rapport annuel au Premier ministre sur la fonction publique du Canada*, la greffière du Conseil privé et secrétaire du Cabinet fait remarquer que les questions de politique horizontales — celles qui s'appliquent à plusieurs ministères — sont de plus en plus nombreuses. On précise dans le Rapport que l'étude de ces questions exige de vastes connaissances et une collaboration interorganisationnelle accrue. Dans le passé, nous avons souligné le manque d'information sur les résultats d'activités qui revêtent un caractère interministériel et horizontal. Il y a toujours lieu d'établir un mécanisme pour définir les besoins en matière d'information sur le rendement interministériel et horizontal, répondre à ces besoins et rendre compte du rendement. Les rapports qui constituent la base d'information du Système de gestion des dépenses sont pour la plupart fournis par chacun des ministères; aussi ne contiennent–ils pas de renseignements sur les aspects du rendement qui revêtent un caractère interministériel et intergouvernemental.

5.105 Dans le Rapport de 1996 du président au Parlement, le Secrétariat du Conseil du Trésor a annoncé qu'il travaillerait avec Statistique Canada et d'autres ministères et organismes pour établir un ensemble d'indicateurs de rendement de base, applicables à l'échelle du gouvernement, qui pourraient être utilisés pour la préparation des futurs rapports. Un comité interministériel a été mis sur pied et les travaux sont en marche. On doit faire état des progrès réalisés dans le Rapport du président de cette année. L'élaboration d'un ensemble d'indicateurs applicables à l'échelle du gouvernement serait en effet une façon de rendre compte du rendement d'activités horizontales et interministérielles. Comme le montre l'annexe A, plusieurs autres administrations publiques ont manifestement emprunté cette voie et elles rendent aujourd'hui régulièrement compte de leur rendement en fonction d'un ensemble d'attentes globales.

Un rôle vital pour le Conseil du Trésor et son Secrétariat

5.106 Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle primordial dans le Système de gestion des dépenses. Nous nous attendions à ce qu'il voie à l'amélioration de l'information communiquée sur le rendement au sein du SGD, à un rythme raisonnable. Pour ce faire, le Secrétariat doit dispenser des conseils pertinents, donner aux ministères et organismes l'orientation à suivre et assurer un suivi grâce à des mesures d'appui. Il doit également favoriser l'instauration d'un climat propice à l'établissement de rapports crédibles sur le rendement en faisant preuve de leadership, en montrant son engagement, en fournissant des stimulants, en facilitant la mise en place d'une expertise et d'une capacité d'apprentissage et d'adaptation. Il est important que le Secrétariat reconnaisse les défis que présente la mise en oeuvre de changements de cette envergure à l'échelle du système, qu'il en tire des leçons et qu'il agisse en conséquence afin de mieux gérer le changement à l'avenir.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis en oeuvre d'importantes innovations en un court laps de temps

5.107 **Le changement a été rapide, ce qui a rendu la tâche difficile.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fait preuve de diligence pour instaurer des modifications au Système de gestion des dépenses. Au lieu d'une intégration massive et ponctuelle des changements, il a opté pour une approche graduelle qui a consisté en une mise en oeuvre, à titre d'essai, des innovations au sein des ministères, à chaque étape du cycle budgétaire, en s'appuyant sur l'expérience acquise au cours des étapes antérieures. Le Secrétariat a tenu de vastes consultations auprès des parlementaires, de notre bureau, des ministères et d'autres intervenants.

5.108 Pendant l'étape de la mise en oeuvre, les changements ont été rapides et fréquents, ce qui a parfois semé la confusion dans les ministères qui, nous ont–ils dit, auraient aimé être davantage informés plus tôt des diverses composantes du SGD et de leurs liens. Les analystes du Secrétariat ont eux aussi trouvé que les changements avaient semé la confusion. Les initiatives ont été mises en oeuvre à un moment où le Secrétariat vivait de profonds changements.

5.109 **Des mesures ont été prises pour fournir des conseils et une orientation.** Pour faire en sorte que les documents sur la gestion des dépenses répondent aux besoins du Parlement et du gouvernement, des attentes et des normes doivent être communiquées aux ministères qui les préparent. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des lignes directrices concernant les documents du SGD, a mené de vastes consultations auprès des ministères et a transmis des commentaires sur les versions préliminaires des documents. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les lignes directrices en question. Nous sommes d'avis qu'elles incitent les ministères à établir des attentes en matière de rendement et à rendre compte de la mesure dans laquelle elles sont satisfaites. Elles incitent aussi à mettre un accent stratégique sur les résultats et les conséquences. Les lignes directrices élaborées en prévision de la préparation des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne sont assortis d'énoncés de principe préparés par notre bureau, de concert avec le Secrétariat.

5.110 Pour aider à l'élaboration des attentes en matière de rendement exposées à l'annexe B du Rapport du président, les analystes du Secrétariat ont examiné les documents de planification des ministères et leurs documents sur le rendement, puis dressé un ensemble initial d'attentes. Celles–ci ont ensuite été présentées sous la forme de « maquettes » et ont fait l'objet de discussions avec les ministères. La plupart des ministères ont pu apporter d'autres améliorations à leurs attentes en matière de rendement, en s'appuyant sur les conseils reçus. Nous avons trouvé cette approche particulièrement efficace pour mettre davantage l'accent sur les conséquences.

5.111 Nous avons constaté que les conseils fournis aux ministères et aux organismes au sujet de la préparation et de la présentation des données financières qui figurent dans les plans et les rapports sur le rendement se limitaient à la structure des tableaux devant y figurer. Nous croyons que de meilleures lignes directrices seraient utiles pour que les données financières soient plus complètes, fiables, présentées de façon claire et impartiale, et préparées conformément aux conventions comptables énoncées du gouvernement.

5.112 Il est important que les conseils et l'orientation fournis soient uniformes. Lorsqu'on essaie de mettre en oeuvre des changements considérables en un court laps de temps, il est primordial de livrer des messages uniformes. Bien que les lignes directrices élaborées soient raisonnablement cohérentes, les ministères nous ont dit, ainsi qu'au Secrétariat, qu'ils avaient reçu des conseils et des commentaires contradictoires pendant qu'ils préparaient les nouveaux rapports. Les analystes du Secrétariat ont en effet reconnu certaines incohérences dans les réponses fournies aux ministères. Les lignes directrices ont été révisées plusieurs fois pour donner suite aux commentaires reçus et tenir compte de l'expérience acquise. Les exigences relatives au contenu des documents du SGD ont été modifiées ou de nouvelles exigences ont été ajoutées et ce, quelques semaines avant les dates limites. Cette façon de procéder pourrait permettre de fournir des orientations plus à jour, mais les ministères ont à quelques reprises jugé les changements déroutants.

5.113 Le Secrétariat nous informe qu'il a pris des mesures pour résoudre ce problème en orchestrant la prestation de conseils sur l'établissement des rapports de rendement grâce à des équipes déjà constituées pour coordonner l'élaboration des *Plans d'activités*. Toutefois, d'après l'expérience de l'établissement des *Plans d'activités* de 1996, les approches adoptées par les équipes variaient considérablement. Il reste à voir si ce type d'approche permettra de répondre aux préoccupations des fonctionnaires.

5.114 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait veiller à l'uniformité des conseils et des commentaires fournis aux ministères au sujet de l'établissement des rapports sur le rendement.

5.115 Des initiatives de formation et de perfectionnement ont été mises en oeuvre. L'adoption d'une philosophie de gestion davantage axée sur les résultats est un changement de taille pour la plupart des responsables de programme. Il faudrait des séances d'information et de formation sur la façon d'établir des mesures du rendement utiles et de les utiliser aux fins de la gestion et de la reddition de comptes. Il s'agit d'une importante responsabilité ministérielle, mais le Secrétariat du Conseil du Trésor a également un rôle à jouer à cet égard. Le Secrétariat a lancé plusieurs initiatives visant à dispenser des conseils additionnels et à mettre en place l'expertise requise au sein des ministères. Il a, notamment, parrainé la tenue de nombreux ateliers au Centre canadien de gestion, au cours des deux dernières années; tenu des ateliers avec des groupes de ministères; organisé des séances d'information pour les ministères et leurs dirigeants; et tenu ou coparrainé des rencontres au cours desquelles les participants ont eu l'occasion de passer en revue l'expérience tirée d'innovations comme les documents ministériels des *Perspectives*, la version pilote des Parties III du *Budget des dépenses* et les *Plans d'activités*. Ont participé aux séances des représentants des ministères et les utilisateurs de l'information sur le rendement, y compris notre bureau. Des députés ont assisté à certaines séances. De façon générale, nous avons constaté que les séances de formation et d'examen encourageaient les participants à mettre l'accent sur les résultats, y compris les conséquences.

5.116 Des mesures ont été prises pour apprendre et s'adapter. Le Secrétariat a effectué des évaluations des Parties III du *Budget des dépenses*, élaborées dans le cadre du projet pilote, et des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne, pour le compte du groupe de travail parlementaire. Nous sommes d'accord avec les conclusions de l'évaluation, sauf l'affirmation, à propos des Parties III pilotes, voulant que les attentes en matière de rendement aient été bien formulées dans les documents. La direction du Secrétariat du Conseil du Trésor a dit accepter les recommandations découlant des évaluations des Parties III pilotes du *Budget des dépenses* et des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne. L'annexe C présente un résumé des principales recommandations des évaluations; nous sommes d'accord avec ces recommandations.

5.117 Nous avons interviewé des représentants du Secrétariat et examiné les documents disponibles afin d'évaluer les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations et les engagements connexes à prendre des mesures. Certaines recommandations portent sur des questions qui ne s'inscrivent pas dans le délai d'exécution de la présente vérification; dans presque tous les autres domaines, le Secrétariat a accompli des progrès. Nous avons constaté que les représentants du Secrétariat avaient utilisé les résultats des évaluations pour modifier

leurs approches, élaborer des cours de formation et des guides, formuler des recommandations à la direction, et soutenir la mise au point de motions qui seront prises en considération par la Chambre des communes.

5.118 Le Secrétariat a également évalué les *Plans d'activités* de 1995 et de 1996. Nous n'avons pas examiné la mise en oeuvre, par le SCT, des recommandations découlant des évaluations, dont un grand nombre ne sont pas visées par la présente vérification.

5.119 Il convient de mieux cerner les bonnes pratiques. Dans le passé, les ministères ont dit craindre que la rigidité des exigences d'information du Système de gestion des dépenses ne leur permette pas de communiquer clairement le contexte dans lequel ils évoluent et les activités qu'ils mènent. L'approche adoptée par le Secrétariat du Conseil du Trésor donne suite à cette préoccupation en apportant une grande souplesse dans la présentation et le contenu des documents du Système de gestion des dépenses. Les instructions s'apparentent davantage à des lignes directrices générales qu'à des directives, et les exigences sont peu nombreuses. Néanmoins, certains ministères ont dit avoir besoin, pour préparer leurs documents, de plus d'aide que n'en fournissent les lignes directrices.

5.120 Nous pensons que l'établissement et la diffusion d'exemples de bonnes pratiques — pas seulement pour rendre compte du rendement, mais aussi pour formuler les attentes, mesurer les résultats et utiliser les résultats au profit des programmes — est une excellente façon de conseiller les ministères. Les recommandations découlant de l'évaluation traduisent ce principe. Au sein de l'administration fédérale américaine, la préparation de documents sur les bonnes pratiques est un volet important de la mise en oeuvre du mécanisme de rapports sur le rendement prévu par la loi. Notre vérification nous a permis de découvrir de bonnes pratiques qui peuvent être définies et communiquées.

5.121 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a encouragé les ministères à faire connaître les bonnes pratiques afin de développer l'expertise requise. Le Secrétariat a joué un rôle plus actif dans la préparation de l'annexe B du Rapport du président en fournissant des maquettes individualisées, qui reflètent les attentes que les analystes jugeaient valables. Le tout dernier atelier donné au Centre canadien de gestion sur le compte rendu des résultats repose lui aussi sur une approche proactive en ce qui touche la communication des bonnes pratiques. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la communication de l'information sur le rendement. Nous croyons qu'une meilleure consignation et une meilleure communication des bonnes pratiques est nécessaire pour aider les ministères à améliorer l'information qu'ils communiquent sur leurs réalisations.

5.122 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait intensifier les efforts déployés pour consigner et communiquer les bonnes pratiques des ministères quant à la formulation des attentes en matière de rendement et à la mesure des résultats, et l'utilisation de l'information afin d'améliorer les programmes et de rendre compte des réalisations.

Les ministères doivent s'apercevoir que le Conseil du Trésor et son Secrétariat utilisent l'information sur le rendement

5.123 La mesure et le compte rendu des résultats ne se répandront au sein du gouvernement que si l'information se révèle utile aux gestionnaires de programme et est jugée utile pour les décideurs de la haute direction. L'utilisation de cette information à l'extérieur des ministères peut également jouer un rôle important pour renforcer l'accent sur les résultats. Lorsque le Conseil du Trésor et son Secrétariat utilisent l'information sur les résultats ou demandent cette information, ils témoignent de leur engagement et font preuve de leadership, et ils encouragent véritablement les ministères à apporter d'autres améliorations à la communication de l'information sur les résultats. Les fonctionnaires nous ont dit que s'ils ne constataient pas que l'information sur le rendement servait à la prise de décisions, il serait difficile de justifier la poursuite de l'effort d'amélioration des rapports. La présente vérification s'est déroulée trop tôt pour permettre d'évaluer l'utilisation que les organismes centraux font de l'information communiquée dans les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne.

5.124 L'évaluation des *Plans d'activités* par le Secrétariat du Conseil du Trésor a permis de cerner d'autres problèmes. Les analystes du Secrétariat ont admis que s'ils avaient utilisé les *Plans d'activités* pour situer le contexte général des décisions prises au sujet de l'affectation des ressources et de la conception des programmes, ils ne l'avaient pas fait comme ils l'avaient prévu, à des fins de commentaires sur des questions de nature interministérielle et horizontale. Les examens des *Plans d'activités* par le Conseil du Trésor se sont déroulés trop tard pour permettre à certains ministères d'y apporter des rajustements pour l'exercice en cours; ils n'étaient pas encore terminés au début de 1997 pour quelques ministères. En outre, certains ministères n'ont pas obtenu la rétroaction souhaitée de la part du Conseil du Trésor sur des questions précises.

5.125 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait faire en sorte que les ministères soient informés de l'utilisation que le Conseil du Trésor et le Secrétariat font de l'information sur le rendement fournie dans les *Plans d'activités* et les *Rapports sur le rendement* des ministères.

Un rôle de leadership pour les comités permanents

5.126 Les comités permanents du Parlement pourraient jouer un rôle de leadership pour ce qui est d'encourager les ministères à adopter un style de gestion axé sur les résultats, en leur demandant de l'information sur les résultats et en en faisant une utilisation manifeste dans le cadre de leurs délibérations.

L'utilisation de l'information sur le rendement, par les comités permanents, est importante

5.127 Un intérêt manifeste des parlementaires et, en particulier, des comités permanents, à l'égard de l'information sur le rendement, et l'utilisation de celle–ci, peuvent apporter deux avantages : premièrement, si les ministères pensent que les comités veulent obtenir l'information, ils consacreront probablement plus d'efforts à fournir une information de meilleure qualité; deuxièmement, l'information communiquée répondra davantage aux besoins des parlementaires.

5.128 Certains comités permanents font une utilisation accrue, bien qu'encore limitée, de l'information sur le rendement communiquée par les ministères. Les comités ont tenu des audiences en 1995 et en 1996 sur les documents ministériels des *Perspectives*, les Parties III du *Budget des dépenses*, la version pilote des Parties III du *Budget des dépenses* et cinq *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne. Les *Rapports sur le rendement* ont été déposés le 31 octobre 1996, ce qui laissait peu de temps pour les examiner avant l'ajournement de la Chambre en décembre.

5.129 Selon les ministères, les comités parlementaires ne portent que peu d'attention aux réalisations dans le cadre des programmes. Il est ressorti de notre examen des documents découlant de ces audiences que le nombre de références faites à l'information sur le rendement fournie par les ministères avait légèrement augmenté et qu'on en parlait un peu plus. Toutefois, on tenait encore peu de discussions sur l'information sur le rendement fournie aux comités permanents.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a permis une participation active du Parlement

5.130 Dès le début de la mise en oeuvre de l'initiative, le Secrétariat s'est occupé de bien comprendre les besoins des parlementaires. Un groupe de travail parlementaire s'est réuni à plusieurs reprises avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. Des consultations ont également eu lieu auprès d'autres parlementaires, notamment des présidents de comités permanents et le président du Sous–comité chargé de l'étude des crédits du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Les hauts fonctionnaires ont manifesté leur appui à l'égard du processus qui a abouti à la présentation des motions adoptées par la Chambre en décembre 1995 et en juin 1996, pour l'approbation des principales étapes de l'initiative. À mesure que le projet se concrétisait, le

personnel du Secrétariat a pris soin d'expliquer l'objectif des changements en organisant des séances d'information à l'intention des comités permanents et en témoignant devant les comités. De plus, des séances d'information et des groupes de discussion ont été organisés avec des membres du personnel parlementaire, notamment le personnel de recherche de la Bibliothèque du Parlement et des greffiers à la procédure de la Chambre des communes.

L'utilisation de l'information sur le rendement, par les parlementaires, pourrait être facilitée

5.131 Aux fins de notre vérification, nous avons obtenu les points de vue et les réflexions de quelques présidents de comités permanents au sujet des efforts déployés par le gouvernement pour améliorer l'information qu'il communique au Parlement et au sujet du rôle que leurs comités pourraient jouer pour faciliter une meilleure gestion des programmes gouvernementaux. Ils nous ont encouragés à proposer aux comités permanents des façons de faire une utilisation plus efficace de l'information sur le rendement ministériel.

5.132 Le rôle actuel des comités permanents et des députés. La nécessité d'améliorer le processus parlementaire d'examen des dépenses gouvernementales est largement reconnue, depuis au moins 30 ans, et l'on en fait notamment état dans les rapports publiés au fil des ans par les comités parlementaires. Les députés ont fait part de trois sources de frustration : l'information disponible ne permet pas de se faire une idée raisonnable du rendement atteint; de par son volume, l'activité gouvernementale rend impossible la tenue d'examens approfondis; et, comme le signalait le Comité de liaison sur l'efficacité des comités dans son rapport de 1993, les députés qui siègent à des comités permanents « ne sont pas intéressés à consentir de leur temps précieux à l'étude de prévisions budgétaires qui ne seront pas modifiées si le gouvernement est majoritaire. »

5.133 Dernièrement, des mesures ont été prises pour revoir le processus parlementaire d'examen des dépenses. En juin 1995, le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre a mis sur pied un Sous–comité de l'étude des crédits. Celui–ci a été chargé de mener un examen approfondi des travaux de crédits, en portant une attention toute particulière à la réforme du *Budget des dépenses* et aux processus et mécanismes connexes de la Chambre et de ses comités. Le Sous–comité a publié plusieurs rapports, manifesté son appui aux projets pilotes liés au Projet d'amélioration des rapports au Parlement et donné des conseils connexes. Il s'attend de faire paraître son rapport final au début de 1997.

5.134 Il est important qu'il existe des mécanismes de rapports à la Chambre. Les réformes du milieu des années 80 ont permis aux comités permanents de faire rapport sur toutes les questions relatives au mandat, à la gestion et au fonctionnement des ministères qui leur avaient été attribuées, notamment les objectifs en matière de programmes et de politiques, les plans de dépenses et l'efficacité des ministères à atteindre les objectifs établis. Bien que ce vaste mandat s'applique aux rapports sur les priorités et le rendement, des mesures plus précises peuvent parfois aider à clarifier le mandat. Par exemple, en février 1994, la modification du Règlement de la Chambre des communes a facilité, au printemps, l'examen par les comités, des priorités en matière de dépenses et des plans des exercices ultérieurs, et la communication des résultats de cet examen. Le fait que les comités ne l'aient pas encore fait tient peut–être au manque de familiarité des parlementaires avec les nouveaux documents et au peu de temps dont disposaient les comités à des fins d'examen.

5.135 L'examen des *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne et la communication des résultats de cet examen seraient un autre moyen, pour les comités, de contester les plans de dépenses et les priorités des ministères, en se fondant sur les réalisations de l'exercice précédent. La révision des règles de la Chambre, en 1994, a précisé le pouvoir des comités de faire rapport sur les plans et les priorités dans le cadre des travaux de crédits (lesquels seront désormais inclus dans les *Rapports sur les plans et les priorités* présentés au printemps). De nouveaux arrangements pourraient s'imposer pour faciliter les rapports des comités à la Chambre, au sujet des comptes rendus sur le rendement présentés à l'automne.

5.136 Contrairement aux documents des *Perspectives*, qui ont été abandonnés, les plans et les rapports sur le rendement sont des documents liés au *Budget des dépenses*. Leur présentation officielle au Parlement et leur renvoi

aux comités présentent deux avantages pour les parlementaires. Premièrement, les parlementaires et les comités seront mis au courant de l'existence de ces documents en temps opportun; deuxièmement, ils en recevront des exemplaires conformément aux procédures parlementaires établies. Les *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne de 1996 ont été soumis avec le Rapport annuel du président du Conseil du Trésor, et cette pratique devrait se poursuivre.

5.137 La date de présentation des rapports au Parlement est elle aussi importante. Les parlementaires auraient aimé recevoir les documents des *Perspectives* (qui font désormais partie des *Rapports sur les plans et priorités* du printemps) et les *Rapports sur le rendement* plus tôt, afin d'avoir plus de temps pour les examiner. Afin d'influencer les discussions initiales sur le budget et la mise en oeuvre des décisions des budgets antérieurs dans les ministères, les *Rapports sur les plans et priorités* prévus pour le printemps doivent être présentés à temps pour pouvoir être examinés et pour que les résultats de l'examen puissent être communiqués avant l'ajournement d'été. Par ailleurs, pour que l'examen des comités s'insère dans le processus des consultations budgétaires, les *Rapports sur le rendement* devraient être fournis le plus tôt possible après le début de la session d'automne du Parlement. La pièce 5.3 illustre la présentation en temps opportun des documents du SGD et leur examen éventuel par les comités.

5.138 D'autres administrations publiques essaient d'accroître la participation des législateurs à l'examen de l'information sur le rendement. Nous avons déjà fait remarquer que de nombreux gouvernements ont fait des progrès dans la mise en oeuvre d'initiatives visant à améliorer l'information sur le rendement communiquée à leurs assemblées législatives. Ils essaient également de trouver des moyens de donner plus de sens à l'examen de cette information, aux yeux des législateurs. La Nouvelle– Zélande, les États australiens de l'Australie–Occidentale et de la Nouvelle–Galles du Sud, ainsi que la province de l'Alberta ont reconnu la nécessité de permettre aux législateurs de faire une utilisation plus efficace de cette information (voir la pièce 5.13).

Pièce 5.13

Les législateurs d'autres administrations utilisent l'information sur le rendement

Nouvelle–Zélande

En Nouvelle–Zélande, le budget des dépenses précise les objectifs du gouvernement et, dans le cas des crédits destinés à des biens et à des services, il prescrit les cibles et les mesures du rendement, bien qu'en général les ministres ne rendent pas compte de l'atteinte de ces cibles. Le budget des dépenses, présenté tôt au début de l'exercice, est assujetti à l'examen de comités spéciaux du Parlement pendant deux mois. Depuis les changements apportés au règlement en 1996, tout député est autorisé à proposer un changement au budget des dépenses qui, si le gouvernement n'oppose pas son veto, doit faire l'objet d'un vote.

Les ministères gouvernementaux et d'autres organismes d'État présentent au Parlement, au début de l'exercice, un rapport qui contient un énoncé du rendement escompté en matière de service. Le rendement réel est communiqué dans les rapports annuels. Le rendement de tous les ministères et organismes (y compris les entreprises d'État) est soumis à l'examen et au débat du Parlement, une fois les rapports annuels déposés.

Australie–Occidentale

En Australie–Occidentale, depuis 1985, les ministères sont tenus, en vertu de la loi, de rendre compte de leur rendement non financier au Parlement, ce qui a permis de reconnaître la nécessité, pour les législateurs, de faire une utilisation plus efficace de l'information communiquée. Le Standing Committee on Public Accounts and Expenditure Review de l'assemblée législative (la chambre basse du Parlement) a examiné le mécanisme de communication des indicateurs de rendement en 1991 et proposé l'adoption d'une approche systématique qui donnerait lieu à des examens approfondis par les comités parlementaires. Une commission royale a préconisé, en 1992, le recours plus vaste et accru au système des comités parlementaires. Au cours des quatre dernières années, le Standing Committee on Estimates and Financial Operations du Conseil législatif (la chambre haute, en théorie la chambre d'examen) a effectué un examen annuel du budget des dépenses, et il a procédé à une comparaison des objectifs énoncés dans les documents budgétaires avec l'information sur le rendement contenue dans les rapports annuels; le comité en question a demandé de consolider la cohérence des données sur les objectifs et sur le rendement. Dernièrement, le même comité s'est penché sur la question de la communication des indicateurs de rendement, a fait part des résultats de son examen et a recommandé des améliorations au processus.

Nouvelle–Galles du Sud (Australie)

En 1995, l'assemblée législative de la Nouvelle–Galles du Sud a mis sur pied un comité d'examen, le Public Bodies Review Committee, chargé d'examiner l'efficacité de l'information sur le rendement fournie dans les rapports annuels de tous les organismes publics. En vertu de la loi de cet État, il doit être rendu compte du rendement et tout organisme du secteur public est tenu responsable de son rendement. Durant l'année qui a suivi sa création, le comité a élaboré des lignes directrices pour expliquer ce qu'il entend examiner et mis au point un ensemble de critères sur l'établissement des rapports de rendement. Dans l'avenir, le comité a l'intention d'examiner un certain nombre des rapports annuels publiés, afin d'amener tous les organismes à opter pour la meilleure pratique.

Province de l'Alberta

Le gouvernement albertain a mis en place un processus d'examen des rapports ministériels sur le rendement. Des comités de l'assemblée législative sur les crédits et les comptes publics examinent, respectivement, les plans d'activités dressés par les ministres, qui sont présentés conjointement avec le *Budget des dépenses*, et les rapports annuels. De plus, cinq comités d'orientation permanents du Cabinet, chargés de questions spéciales, examinent les plans d'activités et les rapports annuels dans le cadre de séances publiques. Ces comités réunissent des députés d'arrière–ban du gouvernement ainsi que des ministres. Les premières séances, tenues à l'automne de 1996, ont porté sur les rapports annuels de sept ministères et ont permis d'établir une « carte de pointage » sur la qualité des rapports et la mesure dans laquelle les attentes en matière de rendement ont été satisfaites.

Les comités permanents pourraient poser des questions concernant les rapports ministériels sur le rendement

5.139 Les députés peuvent s'attendre à ce que les plans et les rapports sur le rendement en arrivent à :

- expliquer le contexte et les activités du ministère et de ses programmes;
- traiter des stratégies mises en place pour atteindre les objectifs;
- expliquer exactement ce qui doit être accompli au cours de l'exercice ou des deux exercices à venir, et à quel coût;
- décrire de façon crédible les réalisations par rapport aux attentes formulées antérieurement et en préciser le coût, et indiquer les leçons qui ont été apprises.

5.140 Pour focaliser l'attention sur le rendement et les résultats — ce que les Canadiens obtiennent en contrepartie des impôts et des taxes qu'ils paient — les comités pourraient poser le genre de questions suivantes :

Lorsque les rapports ne contiennent que des données sur les activités du ministère (nombre d'inspections, de rapports produits, etc.) :

- Quels sont les résultats de ces activités? Pourquoi n'est–il pas rendu compte de ces résultats?

Lorsque les attentes en matière de rendement sont vagues ou obscures :

- Comment saurons–nous si les résultats escomptés sont véritablement obtenus et quand?

Lorsqu'il est fait état de réalisations sans faire allusion à une norme ou à un niveau de rendement escompté :

- Le rendement dont il est fait état est–il suffisamment élevé? Comment pouvons–nous le savoir? Que reste–t–il à accomplir et combien de temps faudra–t–il? Que fait le ministère pour améliorer son rendement?

Lorsqu'on ne voit pas clairement comment le programme en question a contribué aux réalisations signalées :

- Quelle a été la contribution du ministère? Quels autres facteurs ont une influence sur les efforts du ministère ou les limitent? Qu'a fait le ministère pour bien comprendre son influence?

Lorsqu'il est rendu compte du rendement sans préciser les sources d'information :

- Dans quelle mesure l'information est–elle fiable? Pourquoi devrions–nous nous fier à l'information présentée?

5.141 Les comités pourraient aussi fournir une rétroaction aux ministères en leur transmettant des commentaires sur le contenu des *Rapports sur le rendement*, y compris la pertinence des mesures rapportées, et sur leur utilité.

5.142 Les comités permanents pourraient envisager de soumettre les plans et les rapports des ministères sur le rendement à un examen plus rigoureux et d'utiliser davantage l'information qui leur est communiquée. Le gouvernement devrait, de concert avec le Parlement, établir des moyens pour que le Parlement fasse une plus grande utilisation de l'information ministérielle sur le rendement dans le cadre des consultations budgétaires.

Conclusion

5.143 Nous avons constaté que des progrès avaient été accomplis au chapitre de la communication, au Parlement et aux organismes centraux, de l'information sur les attentes de rendement et les réalisations des ministères, grâce aux révisions apportées au Système de gestion des dépenses. Ces efforts doivent se poursuivre et il convient de prévoir suffisamment de temps pour en ressentir pleinement les effets. L'amélioration de la communication de l'information sur le rendement exigera plusieurs années d'expérience et d'apprentissage. Le gouvernement, avec l'accord du Parlement, doit voir à ce que les améliorations apportées deviennent permanentes et constituent une caractéristique reconnue du Système de gestion des dépenses, et il devrait demander l'autorisation du Parlement pour incorporer ces améliorations aux travaux de crédits.

5.144 Malgré tout, les progrès ont été suffisants pour nous permettre de trouver des exemples de bonnes pratiques qui, réunies, montrent que les éléments clés d'un mécanisme valable de rapports au Parlement peuvent être fournis.

5.145 Malgré la nette amélioration observée dans le régime des rapports et dans la clarté de la communication, le contenu des attentes en matière de rendement et la reddition de comptes sur le rendement réel doivent encore être améliorés. Les rapports doivent être davantage axés sur les aspects clés du rendement, pour que les données requises puissent être fournies tout en veillant à ce que les rapports ne soient pas trop longs et restent faciles à lire.

5.146 Il est important que les progrès observés se maintiennent et se poursuivent. Pour ce faire, la haute direction des ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor doivent faire preuve de leadership. Le Secrétariat doit renforcer les conseils et la rétroaction qu'il fournit aux ministères ainsi que la consignation et la communication des bonnes pratiques. À mesure que le Système de gestion des dépenses évolue, il importe que les ministères et le Secrétariat du Conseil du Trésor garantissent les capacités requises ainsi que la coordination nécessaire au sein des organisations et entre elles.

5.147 Les progrès s'accompliront à un rythme nettement accéléré si les ministères constatent clairement l'utilisation que le Conseil du Trésor, son Secrétariat ainsi que les comités permanents du Parlement font de l'information sur le rendement. On pourrait obtenir une utilisation plus visible des comités grâce à un examen plus rigoureux de leur part et à un lien avec le processus de consultation budgétaire.

Commentaires du Secrétariat du Conseil du Trésor : *En 1995, le Président, dans le chapitre 1 de son rapport au Parlement,* Pour une fonction d'examen plus efficace*, énonçait l'engagement du gouvernement : « Nous voulons créer une philosophie de gestion qui soit fondée sur les faits, axée sur les résultats, transparente et conforme aux principes de responsabilisation ». La communication d'information sur le rendement est un élément essentiel de la stratégie visant à concrétiser ces changements fondamentaux. Elle est aussi un élément essentiel du Projet d'amélioration des rapports au Parlement. Le gouvernement est donc heureux que le vérificateur général appuie cette initiative.*

Notre stratégie consiste à mettre l'accent sur des engagements de résultats clairs, à mener des projets pilotes et à faire participer les gestionnaires chargés de la politique et de la prestation des programmes à la mesure du rendement. Les recommandations faites par le vérificateur général aux ministères et au Secrétariat du Conseil du Trésor correspondent aux mesures et plans actuels. Lorsque nous étendrons les Rapports sur le rendement *d'automne à tous les ministères et organismes, nous considérerons les recommandations du vérificateur général, ainsi que les réactions des parlementaires et du public sur ces rapports. Nous suivrons de près l'utilisation de ces rapports, particulièrement par les parlementaires.*

De plus, le gouvernement a établi un groupe de travail indépendant pour le conseiller sur la modernisation de la fonction de contrôleur au sein de l'administration fédérale. Le groupe étudiera tous les aspects de la fonction de contrôleur, y compris la mesure du rendement et l'information communiquée à ce sujet.

Nous invitons le vérificateur général à continuer à s'intéresser à ces questions. Nous rendrons compte tous les ans des progrès réalisés dans le Rapport du président au Parlement.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de notre vérification étaient les suivants :

- évaluer les progrès réalisés, au sein du gouvernement, au chapitre de la communication des attentes de rendement et des réalisations des ministères au Parlement et aux organismes centraux, au moyen du Système de gestion des dépenses;

- relever des exemples de bonnes pratiques de communication des attentes et des réalisations au Parlement.

Étendue

La vérification a essentiellement porté sur l'information diffusée sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses. Nous nous sommes principalement intéressés aux attentes en matière de rendement et au rendement réel dont il a été fait état dans les *Rapports sur le rendement*, les Parties III du *Budget des dépenses*, les *Plans d'activités*, la *Mise à jour en cours d'exercice* et les documents des *Perspectives* des 16 ministères pilotes, pour 1995-1996 et 1996-1997. Nous avons également examiné les attentes en matière de rendement exposées pour 32 ministères et organismes fédéraux dans le Rapport annuel que le président du Conseil du Trésor a présenté au Parlement en 1996. Plus précisément, nous avons évalué les améliorations apportées à l'accessibilité et à la nature de l'information. L'information sur les résultats, plutôt que le rendement financier proprement dit, a retenu notre attention.

Nous avons examiné le rôle joué par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans la mise en oeuvre d'innovations connexes apportées au Système de gestion des dépenses, pour encourager les ministères à rendre compte des résultats escomptés et des résultats réels de leurs activités, et pour obtenir la rétroaction et la participation des députés. Nous avons également examiné l'utilisation faite de l'information sur le rendement dans le cadre des audiences des comités permanents du Parlement.

Enfin, nous nous sommes intéressés à l'expérience d'autres administrations publiques qui ont instauré la reddition de comptes sur le rendement et ont eu recours à des mesures législatives pour faire en sorte que les efforts déployés pour améliorer la communication de l'information sur les résultats se traduisent par des mesures concrètes et se poursuivent.

Critères

Aux fins de notre évaluation, nous avons utilisé deux critères. Premièrement, les ministères doivent rendre compte de leur rendement en diffusant de l'information qui permette de se prononcer sur l'efficacité de leurs programmes. Des attentes plus détaillées pour une bonne communication de l'information sur le rendement sont présentées à l'annexe B. Nous ne nous attendions pas, au moment où nous avons effectué notre vérification, à ce que l'information diffusée sur le rendement au moyen du Système de gestion des dépenses révisé reflète toutes les attentes exprimées dans l'annexe.

Deuxièmement, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit avoir en place des procédés lui permettant de voir à ce que les améliorations apportées à la communication de l'information sur le rendement, dans le Système de gestion des dépenses, se succèdent à un rythme raisonnable. Nous nous attendions à recueillir de l'information montrant que les conseils et l'orientation donnés sont adéquats, qu'un rôle de leadership est joué, que des engagements sont pris, que des mesures incitatives sont offertes, qu'une expertise est mise en place dans les ministères et qu'une aide à l'apprentissage et à l'adaptation est fournie.

Méthode

Nous avons examiné les documents sur le rendement qui font partie du Système de gestion des dépenses. Pour l'ensemble des audiences tenues sur les documents des *Perspectives* et du *Budget des dépenses* pour les exercices 1995 et 1996, nous avons examiné les témoignages et les rapports des comités permanents, pour y relever si l'on faisait allusion au rendement des ministères, et nous avons cherché à trouver si dans les demandes de renseignements qu'ils adressent au personnel parlementaire affecté à la recherche, les membres des comités permanents faisaient allusion à l'information sur le rendement.

Le cas échéant, nous nous sommes fiés aux évaluations des *Plans d'activités* de 1996, à l'expérience tirée du projet pilote des Parties III du *Budget des dépenses* et des *Rapports sur le rendement*, menées par le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Nous avons passé en revue la documentation traitant du recours à des mesures législatives en matière de reddition de comptes, par d'autres administrations publiques, et nous avons interviewé des représentants d'administrations publiques choisies.

Nous avons également organisé des entrevues avec des représentants des ministères et du Secrétariat du Conseil du Trésor, et nous avons eu des entretiens avec certains présidents de comités permanents sur la question de l'amélioration des rapports. Nous avons aussi interviewé des membres du personnel des ministères et de la Chambre des communes au sujet de l'utilisation de l'information sur le rendement par les comités permanents du Parlement.

Nous avons assisté à des réunions choisies du personnel du Conseil du Trésor et des ministères, assisté à des séances de formation et participé, à titre d'observateurs, à plusieurs audiences des comités permanents.

Équipe de vérification

Stan Divorski
Leslie Levita
Gerry Nera
Frances Smith
Shiv Sundaram
Glenn Wheeler
Tom Wileman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. John Mayne.

Annexe A : Expérience d'autres administrations publiques

D'autres administrations publiques rendent compte de leurs réalisations

D'autres gouvernements canadiens rendent compte du rendement

En juin 1995, le gouvernement albertain a publié *Measuring Up : First Annual Report by the Government of Alberta*. Il s'agit d'un rapport qui présentait 22 « mesures de base » comme le niveau d'instruction, l'espérance de vie à la naissance, la répartition du revenu familial, le fardeau fiscal, la création d'emplois, le taux de criminalité et la qualité de l'air / de l'eau. La version de *Measuring Up* de 1996 compare les résultats réels pour l'exercice 1995-1996 aux buts ou aux cibles exposés dans le plan d'activités du gouvernement. Un résumé des résultats atteints à l'échelle du gouvernement figure dans *Building a Strong Foundation — 1995-1996*, *The Annual Report of the Government of Alberta*, publié en juin 1996. Les rapports annuels des ministères et des organismes du gouvernement de l'Alberta pour 1995-1996 contiennent eux aussi de l'information sur le rendement atteint, en regard des cibles et des objectifs fixés dans leurs plans d'activités respectifs.

En avril 1996, le gouvernement de la Nouvelle–Écosse a publié des objectifs stratégiques dans *Government By Design — 1996-1997 : Building on Solid Ground*, le troisième document annuel du genre. Déposé à la Chambre d'assemblée à titre de supplément du *Budget des dépenses*, *Government By Design* s'appuie sur les plans et les priorités en matière de rendement, exposés dans les plans d'activités ministériels, et il en présente un résumé. Le document traite de quatre domaines prioritaires : le renouveau économique; la restructuration du gouvernement; la responsabilité sociale et la stabilité financière. En outre, en août 1996, le gouvernement provincial a publié un rapport provisoire, intitulé *Financial Report 1995-1996 : Hitting the Targets*, *Government By Design in Action*. En 1997, ce document est censé faire état du rendement réel en regard des objectifs définis. De plus, les pratiques de déclaration ministérielles font l'objet d'un examen, et l'intention est de faire en sorte que les rapports annuels rendent compte du rendement de façon plus détaillée.

Le gouvernement du Nouveau–Brunswick a publié le document intitulé *Indicateurs de rendement* à deux occasions, à titre de supplément du *Budget des dépenses principal*, pour les exercices 1996-1997 et 1997-1998. Aux fins du document de 1997-1998, on a demandé aux ministères de définir des objectifs, des indicateurs de rendement et des cibles pour la majorité de leurs activités de base. Dans leurs rapports annuels de 1996-1997, les ministères commenceront à rendre compte des résultats pour les indicateurs définis dans *Indicateurs de rendement 1996-1997*, et les rapports ultérieurs devront suivre la même tendance.

Quelques–unes des autres provinces tentent d'améliorer leurs rapports sur le rendement.

Des gouvernements étrangers publient des rapports sur le rendement

Au Royaume–Uni, des agences d'exécution établies depuis 1988 en vertu de l'initiative « *Next Steps* » — et qui représentent maintenant plus de 71 p. 100 du « *Home Civil Service* », publient des ententes et des rapports annuels sur le rendement qui contiennent de l'information sur le rendement escompté et le rendement réel, mesuré en regard de cibles précises. Au niveau des municipalités, la British Audit Commission publie des données sur le rendement, en fonction d'un vaste éventail d'indicateurs de rendement établis pour les services municipaux, comme la police, la lutte contre les incendies, les services sociaux et les bibliothèques, dans des rapports présentés de façon semblable, afin que le rendement des municipalités puisse être comparé.

Au sein du gouvernement fédéral australien, la réforme de la gestion des programmes et de la budgétisation, au milieu des années 80, s'est traduite par la publication de données sur le rendement dans les états budgétaires de portefeuille et les rapports annuels des ministères et des organismes. Les états budgétaires de portefeuille indiquent les effets que les mesures budgétaires auront sur les objectifs et les conséquences des programmes alors que les rapports annuels contiennent l'information qui doit être communiquée au Parlement pour permettre à ce dernier de se prononcer en connaissance de cause sur l'efficacité de l'organisme à l'égard des objectifs de ses programmes. Les autorités des États australiens utilisent des pratiques semblables.

Aux États–Unis, plusieurs États rendent compte du rendement de leurs programmes et services, en regard de cibles établies. Par exemple, l'État de l'Oregon a adopté des objectifs stratégiques mesurables, en 1989, et a publié la troisième édition du document *Oregon Benchmarks — Standards for Measuring State–wide Progress and Institutional Performance*, en décembre 1994. Les résultats atteints à l'égard des repères établis à l'échelle de l'État, dont il est rendu compte à l'assemblée législative de l'Oregon, consistent en des comparaisons avec les cibles, en des tendances concernant les réalisations passées ou en des moyennes nationales pour évaluer les progrès réalisés en regard des objectifs de l'État.

Le Texas a lancé une initiative, en 1991, qui consiste en l'adoption d'un système unique et global de planification stratégique et de budgétisation, prévoyant la communication de l'information sur le rendement afin de faciliter le processus bisannuel des crédits. Le Minnesota a publié *Minnesota Milestones : A Report Card for the Future,* en décembre 1992, qui présente 20 objectifs généraux et 79 mesures, assorties de cibles ou « jalons » pour la mesure des réalisations futures. Dans le cadre d'une initiative distincte instaurée par l'assemblée législative de l'État, des organismes d'État ont publié leur premier rapport sur le rendement en septembre 1994, et ils sont censés le faire sur une base bisannuelle.

La *Government Performance and Results Act of 1993* (GPRA) exige que les ministères et organismes de l'administration fédérale américaine établissent des objectifs stratégiques, mesurent le rendement et rendent compte de l'atteinte des objectifs établis. Les organismes sont tenus de présenter au président et aux comités des autorisations et des crédits compétents du Congrès un rapport annuel sur le rendement des programmes,

pour l'exercice précédent. Les exigences de la GPRA sont mises en oeuvre progressivement, au moyen de projets pilotes devant se dérouler sur une période de cinq ans, et la mise en oeuvre à grande échelle doit être amorcée à l'automne de 1997.

D'autres administrations publiques ont eu recours à des mesures législatives pour assurer la reddition de comptes

Le cas de l'Australie–Occidentale

L'Australie–Occidentale a donné force de loi à des exigences qui amènent les organismes publics à rendre compte de leur rendement, depuis 1985, en vertu de la *Financial Administration and Audit Act*.

Le cadre législatif comprend la loi, le règlement qui s'y rattache et les instructions du trésorier, qui ont force de loi. La loi précise le rôle de « fonctionnaire responsable » des dirigeants des ministères et organismes, à qui il incombe de préparer et de présenter des rapports annuels au ministre, qui en assure le dépôt au Parlement. Ces rapports annuels doivent faire état d'indicateurs de rendement et de données connexes, outre les états financiers et un compte rendu des opérations.

Les instructions fournies par le trésorier énoncent en détail trois types d'indicateurs de rendement, qui se rapportent à trois variables principales :

- des indicateurs sur le volume de travail;
- des indicateurs d'efficience, qui permettent de comparer les ressources utilisées aux extrants obtenus;
- des indicateurs d'efficacité, qui mesurent l'atteinte des objectifs des programmes.

Les organismes sont tenus de communiquer des indicateurs clés sur l'efficience et l'efficacité (pas sur le volume de travail) pour chacun de leurs programmes.

Le fonctionnaire responsable est tenu d'attester que les indicateurs de rendement sont fondés sur des dossiers pertinents et représentent de façon juste le rendement de l'entité. La loi exige que le vérificateur général exprime une opinion sur les indicateurs de rendement.

Une commission royale, nommée en 1992, a constaté que la loi avait permis d'améliorer de façon sensible l'information communiquée au Parlement au moyen de rapports annuels.

Le cas de l'Alberta

En vertu de la *Government Accountability Act* de mai 1995, le gouvernement et les divers ministères sont tenus de communiquer de l'information sur le rendement à l'assemblée législative et au public, dans des plans et des rapports annuels.

Le trésorier de la province doit fournir un plan d'activités intégré, qui précise les objectifs visés, les mesures utilisées pour évaluer le rendement et les résultats souhaités pour les « activités de base ». Par exemple, en 1996, il y avait trois grands pôles d'intérêt : les gens, la prospérité et la conservation; un ensemble de mesures avaient été établies pour chacun d'entre eux. Les ministères sont tenus de préparer des plans d'activités qui contiennent le même genre d'information.

La loi exige également que le trésorier et les ministres fournissent des rapports annuels consolidés qui comparent le rendement réellement atteint avec les résultats souhaités, prévus dans les plans d'activités. Bien que de telles dispositions n'aient pas encore été rendues exécutoires, car on attend que les rapports sur la mesure du rendement soient davantage au point, des rapports annuels consolidés et ministériels sont préparés et présentés à l'assemblée législative, comme si elles avaient force de loi.

La loi n'exige pas que l'information sur le rendement non financier soit vérifiée. Toutefois, le gouvernement a indiqué que, selon lui, les mesures du rendement doivent être vérifiées pour être véritablement utiles.

Plusieurs sources ont fait des commentaires positifs. Par exemple, le vérificateur général de l'Alberta a déclaré, en 1996, que les progrès réalisés au chapitre de la responsabilisation du gouvernement étaient satisfaisants.

Le vérificateur général, qui appuie l'adoption d'un cadre législatif pour la reddition de comptes sur les résultats, a résumé les avantages d'un tel cadre de la façon suivante :

- la loi favorisera et focalisera le débat, au sein de l'assemblée législative, pour renforcer la responsabilisation;

- un système durable, doté d'une structure cohérente et d'une terminologie commune, aidera les utilisateurs à comprendre l'information contenue dans les documents redditionnels;

- les électeurs auront la possibilité de proposer des améliorations, par l'intermédiaire de leurs représentants;

- l'information sera comparable entre les organismes, et un moyen d'assurer la conformité sera établi.

Annexe B : Attentes pour une bonne information sur le rendement

Nous sommes d'avis que les ministères devraient communiquer l'information sur le rendement d'une manière qui permette au lecteur de se faire une idée de l'efficacité de leurs programmes. À cette fin, nous avons établi cinq caractéristiques d'un bon rapport sur le rendement, qui ensemble, permettent aux ministères de rendre compte de leur rendement de façon crédible.

Un contexte et des stratégies clairement exposés. Le rapport doit décrire clairement la mission et le mandat de l'organisation, les objectifs de ses programmes et services, les principales stratégies utilisées pour atteindre ces objectifs et le contexte externe connexe.

Il y a lieu de fournir un aperçu de ce que le programme doit permettre d'accomplir, de préciser dans quel milieu opérationnel et d'indiquer les liens avec des objectifs organisationnels plus vastes, pour permettre d'interpréter le rendement dont il est fait état. Les *principales stratégies* utilisées, comme les domaines d'activité, doivent être clairement décrites et leurs sous–objectifs, précisés. On doit y trouver de l'information sur l'intendance concernant tous les grands instruments utilisés, comme les garanties d'emprunt et les dépenses fiscales, pour atteindre les objectifs, ainsi que les dépenses votées législatives et non législatives. Le *contexte externe* connexe précise les principaux facteurs, autres activités gouvernementales, risques et autres éléments d'influence ne provenant pas du programme, qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les progrès accomplis à l'égard des objectifs visés.

Des attentes valables en matière de rendement. L'information sur le rendement doit contenir des attentes claires et précises en matière de rendement, axées sur les résultats - conséquences.

Des attentes en matière de rendement *claires* permettent au lecteur de comprendre les résultats escomptés. Des attentes en matière de rendement *précises* peuvent être mesurées sur les plans qualitatif et quantitatif et, par la suite, une information crédible peut être fournie sur la mesure dans laquelle elles ont été satisfaites. Les attentes *clés* reflètent les principaux résultats escomptés (généralement axés sur les conséquences) du programme, par rapport aux intérêts et aux préoccupations des utilisateurs du rapport sur le rendement. Les attentes clés reflètent également les programmes principaux ou importants et leurs éléments.

Réalisations et attentes en matière de rendement. L'information sur le rendement doit préciser les principales réalisations par rapport aux attentes formulées et il doit être possible de les attribuer aux activités entreprises.

Les réalisations *clés* sont celles dont le lecteur s'attend à prendre connaissance afin de pouvoir juger de la mesure dans laquelle les attentes ont été satisfaites. Il convient également de rendre compte du rendement lorsque les attentes n'ont pas été satisfaites. Le compte rendu des réalisations doit être sélectif, pour être utilisable.

Les réalisations clés en matière de rendement doivent être communiquées en fonction des attentes formulées antérieurement, être liées aux énoncés de mission et aux objectifs connexes, et préciser les aspects importants des résultats atteints (extrants, conséquences intermédiaires, conséquences définitives) ainsi que leurs coûts et le rendement financier connexe.

L'information sur le rendement doit être *attribuable*. Il doit être question de la mesure dans laquelle les réalisations peuvent être attribuées aux activités du programme et des explications doivent être jointes — en d'autres termes, il faut indiquer de quelle façon le programme a fait une différence.

Capacité manifeste d'apprendre et de s'adapter. L'information sur le rendement doit permettre d'évaluer la capacité des responsables du programme de tirer des leçons du rendement passé et de s'adapter aux changements externes.

La *capacité d'apprendre* désigne l'aptitude des responsables du programme à modifier leurs stratégies à la lumière du rendement passé. Plus particulièrement, lorsque le rendement est moins élevé que prévu, les rajustements qui seront apportés en fonction des leçons tirées doivent être communiqués. La *capacité de s'adapter* désigne l'aptitude des responsables du programme à modifier leurs stratégies à la lumière du contexte externe et en prévision des changements et des défis futurs.

Fiabilité et justesse de l'information communiquée sur le rendement. L'information sur le rendement doit être juste, valable, fiable et compréhensible.

Une information *juste* présente un tableau équilibré, en temps opportun, du rendement atteint par rapport aux attentes formulées, y compris les arguments avancés pour justifier les attentes clés non satisfaites.

Une information *fiable* peut être confirmée. La fiabilité de l'information sur le rendement doit être indiquée dans le rapport, en précisant la méthode de collecte et de vérification des données utilisée, ou si les données sont des estimations ou des données réelles.

Une information *valable* représente avec exactitude ce qu'elle est censée mesurer. Il est primordial que le rapport contienne suffisamment de notes explicatives pour permettre au lecteur de saisir la pertinence et l'importance des mesures fournies ainsi que le contexte dans lequel le rendement a été atteint ou non.

Une information *compréhensible* sur le rendement permet au lecteur cible de constater facilement et clairement ce en quoi consistent les résultats escomptés et la mesure dans laquelle ils ont été atteints.

Annexe C : Résumés des évaluations du Projet d'amélioration des rapports au Parlement

Évaluation de la version pilote des Parties III du *Budget des dépenses* de six ministères, présentées au printemps de 1996

Le Secrétariat du Conseil du Trésor, en réponse à une demande que lui adressait le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, a entrepris une évaluation de la version révisée des Parties III du *Budget des dépenses* que six ministères participant au projet pilote ont déposées, en mars 1996, dans le cadre de la deuxième phase du Projet d'amélioration des rapports au Parlement (PARP). Le but de l'évaluation était de déterminer l'incidence de la nouvelle approche.

L'évaluation a permis de constater que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères pilotes étaient sur la bonne voie en essayant de mieux communiquer ce que les ministères font et où ils se dirigent. Toutefois, l'évaluation a également montré qu'il reste encore beaucoup à faire, en particulier pour ce qui est de la mesure des résultats et de la communication des cas de réussite. Les recommandations suivantes ont été faites :

- Les équipes ministérielles qui ont travaillé à ces documents, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, devraient concevoir un processus pour diffuser les leçons tirées de leur expérience. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec d'autres intéressés, pourrait élaborer des lignes directrices à partir de ces leçons.

- Il conviendrait de scinder les données de planification et les données sur le rendement en deux documents distincts et complémentaires pour que les ministères puissent mettre davantage l'accent sur les résultats.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait formuler clairement les exigences en matière d'information sur le rendement pour mieux faire comprendre la différence entre les extrants et les conséquences.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait élaborer des rapports types pour donner aux ministères un aperçu du contenu approprié.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait lancer une initiative de formation constante, sur une base solide, afin de mieux faire comprendre les principaux concepts et leur application aux plans et aux rapports.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait choisir des prototypes ministériels gagnants, mis au point par des équipes de travail, pour favoriser l'apprentissage et la démonstration au sein des ministères.

- Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir un cadre des indicateurs éventuels, par type de programme, pour aider les ministères à choisir les indicateurs qui leur conviennent.

La direction du Secrétariat du Conseil du Trésor a accepté les constatations et les recommandations formulées.

Source : *Cadre d'évaluation : Projet d'amélioration des rapports au Parlement* — Rapport du Groupe de travail parlementaire (juin 1996).

Évaluation des 16 *Rapports sur le rendement* présentés à l'automne de 1996

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris une évaluation des nouveaux *Rapports sur le rendement*, préparés par les 16 ministères pilotes, en réponse à une demande émanant du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre.

Les évaluateurs se sont penchés sur la question de savoir si le projet bénéficiait toujours du vaste appui requis de la part des intervenants — les parlementaires (le principal public) et les ministères (les fournisseurs de l'information). L'évaluation a permis de constater des cas exemplaires de rapports contenant des attentes en matière de rendement qui étaient claires, mesurables, ciblées et axées sur les conséquences. Toutefois, de façon générale, les rapports sur le rendement ne présentaient pas l'information d'une manière permettant pleinement au lecteur de se faire une idée de l'efficacité des ministères. Les parlementaires ont indiqué que l'objectivité de l'information sur le rendement était toujours un sujet de préoccupation. Dans l'ensemble, les principaux intervenants ont fait des commentaires très positifs à l'égard des *Rapports sur le rendement*, tout en reconnaissant qu'il est possible d'y apporter des améliorations.

L'évaluation a permis de formuler un certain nombre de recommandations, semblables à celles qui découlent de l'évaluation des Parties III révisées du *Budget des dépenses*. Selon des recommandations additionnelles, le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait suivre de près la qualité des plans et des rapports sur le rendement des ministères, et les ministères devraient préciser, dans leurs *Rapports sur le*

rendement de 1997, comment ils s'y sont pris pour donner suite aux commentaires du comité permanent concernant leur rapport. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a accepté les recommandations.

Source : *Cadre d'évaluation : Projet d'amélioration des rapports au Parlement — Rapports sur le rendement*; Rapport du Groupe de travail parlementaire (décembre 1996).

Chapitre 6

Le rendement des marchés

Table des matières

	Page
Points saillants	6-5
Introduction	6-7
Les marchés de l'État - Un aperçu	6-7
Qu'est–ce que l'attribution des marchés?	6-7
Pourquoi l'État attribue–t–il des marchés?	6-7
Quels sont les biens ou les services que l'État achète?	6-7
Risques de l'attribution des marchés	6-8
Incidences importantes sur l'attribution des marchés	6-9
Responsabilité du rendement des marchés	6-12
Objet de la vérification	6-13
Observations	6-13
Dans l'ensemble, les marchés devraient recevoir plus d'attention aux échelons supérieurs	6-13
Les résultats de l'attribution des marchés continuent d'être inférieurs aux attentes	6-18
Orientation de la direction — Nécessité de préciser le cadre et le rendement prévu	6-18
Surveillance et rapports — Absence continue de renseignements crédibles et pertinents	6-20
Personnes et contexte de travail — Préoccupation soulevée par l'effritement des connaissances sur l'attribution des marchés	6-22
Autres ressources et outils — On accomplit des progrès	6-23
Analyse sélective — Les pratiques ont besoin d'améliorations considérables	6-24
Concurrence — Les attentes sont vagues	6-25
Réalisation — Peu d'incitation à respecter les conditions convenues	6-27
Durée du cycle — Nécessité d'analyser davantage les raisons qui expliquent cette durée	6-28
Coûts — Frais d'administration plus élevés qu'il n'est nécessaire	6-29
Concours apporté aux autres objectifs	6-30
Conclusions et recommandations	6-30

À propos de la vérification 6-33

Encadré

Cas d'attribution de marchés en guise d'exemples 6-15

Pièces

6.1 Évolution des dépenses de l'État, de 1981 à 1996 6-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

6.2 Ce que l'État achète : les dix premières catégories (pour leur valeur en dollars) de biens et de services 6-9

6.3 Priorités contradictoires 6-12

6.4 Rendement des marchés : principaux critères de qualité des résultats 6-14

6.5 Indicateurs bruts de productivité 6-23

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

6.6 Tableaux sur la concurrence 6-26

6.7 Comparaison du temps consacré à la passation d'un échantillon de marchés 6-29

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Le rendement des marchés

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Michael Weir

Points saillants

6.1 En 1995-1996, le gouvernement a versé, à des fournisseurs de l'extérieur, environ 14,3 milliards de dollars (pour des biens, des services et des travaux de construction) pour six millions d'opérations d'achat distinctes touchant des milliers de gestionnaires de centres de responsabilité et de fournisseurs, par l'entremise de 93 ministères et organismes et de 2 000 spécialistes des achats.

6.2 Les partenaires du Canada dans le cadre d'accords commerciaux, les entreprises, les fonctionnaires nommés, les représentants élus et les citoyens de ce pays ont tous leur définition du terme « bon rendement des marchés ». Le processus d'attribution des marchés devient de plus en plus complexe.

6.3 Sur la foi de notre examen, il semble que, bien qu'il y ait de nombreux éléments valables sur lesquels on peut miser, il y a aussi beaucoup d'améliorations à apporter au rendement des marchés de l'État. Les conclusions que nous avons tirées sont suffisamment sérieuses et les problèmes sont suffisamment répandus et chroniques pour justifier qu'on porte, aux échelons supérieurs, plus d'attention à l'attribution des marchés qu'on ne l'a fait au cours des dernières années.

6.4 Certains aspects du rendement se sont détériorés à la longue et d'autres restent inférieurs aux attentes depuis des décennies. Le Conseil du Trésor n'a pas établi de normes de base, malgré la multiplicité des objectifs contradictoires.

6.5 Les contraintes qui empêchent d'améliorer l'attribution des marchés (et l'établissement de rapports plus honnêtes sur le rendement des marchés) sont complexes, existent depuis longtemps et sont solidement enracinées. En raison de la nature de ces contraintes, des différences entre les ministères et de l'évolution du contexte des marchés de l'État, les possibilités d'amélioration ne sont pas uniformes parmi les ministères (et même au sein de ces ministères) ou parmi les différentes catégories de biens et de services.

6.6 Le Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont mis en place les éléments essentiels d'un cadre visant à permettre aux ministères d'exercer une plus grande autonomie dans l'attribution des marchés. Toutefois, dans l'ensemble, il reste beaucoup à faire pour s'assurer que l'on comprenne, adopte et réalise ces objectifs dans les faits.

6.7 Pour continuer d'exercer, dans l'ensemble, un contrôle efficace sur les activités d'attribution des marchés, qui sont de plus en plus déléguées, la délégation doit s'appuyer sur une orientation fonctionnelle plus efficace et sur une plus grande visibilité des résultats et des décisions. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit :

- étudier de meilleures façons de gérer les tensions permanentes entre les responsabilités, les attentes et les pouvoirs des individus et des organisations;

- soumettre périodiquement au Parlement une meilleure évaluation stratégique d'ensemble du rendement des marchés et des priorités à ce titre, évaluation faisant état des progrès accomplis dans la

réalisation des objectifs convenus.

6.8 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada peut apporter son concours en offrant aux autres ministères des conseils et des compétences à caractère fonctionnel. Ce ministère doit aussi veiller à ce que l'information sur les marchés, adressée au Secrétariat du Conseil du Trésor et aux autres intervenants, soit ponctuelle, crédible et exempte d'erreurs importantes.

Introduction

Les marchés de l'État - Un aperçu

Qu'est–ce que l'attribution des marchés?

6.9 Un marché est un accord ou une promesse, exécutoire selon la loi. Ce chapitre porte sur les accords grâce auxquels le gouvernement achète des biens et des services auprès de fournisseurs de l'extérieur. Nous utilisons les termes « marchés », « activité d'attribution des marchés » ou « processus d'attribution des marchés » pour décrire les moyens grâce auxquels les fonctionnaires définissent les biens ou les services qu'ils doivent acheter, établissent des accords et surveillent et exécutent les marchés. En outre, nous utilisons l'expression « rendement des marchés » pour décrire les résultats nombreux et différents obtenus dans l'attribution des marchés.

Pourquoi l'État attribue–t–il des marchés?

6.10 L'État achète des biens et des services pour atteindre certains objectifs. On a décrit les « activités » du gouvernement comme « la définition et la réalisation des objectifs de la politique d'intérêt public ». L'achat de biens et de services constitue un moyen de se procurer les intrants dont les fonctionnaires ont besoin pour « exercer leurs activités ». Parfois, il est plus logique de les acheter auprès de fournisseurs de l'extérieur que de les fabriquer ou de les fournir directement.

Quels sont les biens ou les services que l'État achète?

6.11 **Quelle est l'importance des marchés?** Pour 1995-1996, les Comptes publics indiquent que le gouvernement a versé, à des fournisseurs de l'extérieur, environ 7,6 milliards de dollars pour des services et 6,7 milliards de dollars pour des biens, soit un total de 14,3 milliards de dollars, ce qui représente un peu moins de la moitié des dépenses courantes de l'État. En dollars constants, il s'agit d'à peu près la même somme que celle qu'il a dépensée en 1983-1984 (voir la pièce 6.1).

Pièce 6.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

6.12 Les Rapports sur les activités d'attribution de marchés du gouvernement, qui portent sur la valeur des marchés au moment de leur signature plutôt qu'au moment du paiement, ne tiennent pas compte des marchés très modestes ou « informels ». Pour 1994-1995, soit les données les plus récentes disponibles, le Conseil du Trésor a signalé que l'État a passé des marchés officiels dont la valeur nominale est de quelque 8,6 milliards de dollars.

6.13 Le gouvernement effectue chaque année environ six millions d'opérations d'achat distinctes. Chaque opération d'achat constitue un « marché » entre l'État et un fournisseur. La plupart de ces opérations ont une faible valeur individuelle. Par exemple, selon les données de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, moins de 0,2 p. 100 des marchés représentent environ 90 p. 100 de la valeur totale des opérations traitées par l'État. Dans l'ensemble du gouvernement, les opérations peu importantes peuvent toutefois finir par représenter des sommes considérables et offrir des occasions significatives d'optimiser les achats. Ainsi, un ministère a obtenu des

réductions de 40 p. 100 sur les prix de catalogue pour des fournitures de bureau et de la papeterie en faisant appel à la concurrence pour l'ensemble de ses besoins.

6.14 **Sur quoi portent les achats?** Le gouvernement achète des biens et des services de types à la fois nombreux et différents. Dans le cas des biens, il peut s'agir de navires ou de stylos; dans le cas des services, il peut s'agir de services de conciergerie comme de soins de santé. Selon Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les dix premières catégories de biens et de services parmi les marchés qu'il passe sont celles indiquées à la pièce 6.2.

Pièce 6.2

Ce que l'État achète : les dix premières catégories (pour leur valeur en dollars) de biens et de services

Les dix premières catégories de biens	(% du total en $)	Les dix premières catégories de services	(% du total en $)
Équipement de traitement des données	15,2	Services d'entreprise, de conseils en gestion et professionnels	21,1
Équipement de communication	7,4	Services informatiques, experts–conseils informaticiens et réparation et entretien d'ordinateurs	7,7
Carburants, lubrifiants, huiles et cires	6,6	Réparation et entretien d'aéronefs	6,4
Munitions et explosifs	4,3	Services d'aide au développement	6,3
Mobilier	3,6	Services de génie et autres	4,8
Aéronefs et composantes de cellules	3,5	Réparation et entretien d'immeubles de bureau	3,7
Subsistance	2,9	Services de protection et de sécurité	2,8
Véhicules	2,3	Services hospitaliers	2,6
Instruments et appareils de laboratoires	2,3	Services d'imprimerie	2,0
Équipement électrique et électronique	1,9	Services de personnel temporaire (administratif)	1,9
Divers	50,0	Divers	40,7
Total	**100,0**	**Total**	**100,0**

Risques de l'attribution des marchés

6.15 En général, les marchés visent à répondre à des besoins opérationnels et à s'assurer que les sommes dépensées offrent le meilleur rapport qualité–prix. Toutefois, il y a de nombreuses fenêtres par lesquelles on peut jeter l'argent [consacré aux marchés]. Cela peut se produire lorsque les gestionnaires ne définissent pas ce qu'ils recherchent vraiment — ou lorsqu'ils prennent une décision sans comparer les prix. Des sommes d'argent peuvent s'envoler en fumée si les gestionnaires s'adressent à des fournisseurs peu fiables ou dont les prix sont élevés, qu'ils commandent des biens ou des services en trop grandes ou en trop petites quantités ou qu'ils acceptent des biens ou des services dont la valeur est inférieure à celle qui fait l'objet de l'engagement contractuel. En outre, ceux et celles qui passent des marchés doivent respecter le cadre des lois civiles et pénales. Enfin, il y a toujours le risque que des gestionnaires puissent décider d'attribuer des marchés dans leur propre intérêt ou dans celui d'amis ou de relations d'affaires. Tous ces aspects s'appliquent à l'attribution des marchés, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

6.16 Dans les marchés qu'il attribue, le secteur public doit harmoniser des risques et des objectifs supplémentaires. On s'attend à ce que les marchés concourent à toutes sortes d'objectifs d'intérêt public qui sont « secondaires » par rapport à des besoins opérationnels directs, mais qui n'en sont pas moins importants pour les intervenants. En droit, les marchés doivent respecter des obligations juridiques complexes. En outre, ils doivent

résister comme il se doit aux pressions exercées pour influencer leur attribution à des fins électorales ou partisanes ou pour des considérations d'intérêt particulier, notamment celui des fournisseurs. Les activités d'attribution des marchés se déroulent dans le cadre des conventions de la responsabilité ministérielle : un ministre peut être appelé à expliquer et à défendre toute opération conclue, qui relève de sa compétence. Conformément à la mise en garde du Conseil du Trésor, chaque opération doit pouvoir résister à l'épreuve de l'examen public. Les marchés de l'État doivent répondre à ces autres attentes, sans qu'on puisse faire appel aux tactiques plus vigoureuses — ou coopératives — qu'on attribue à certains organismes du secteur privé dans la gestion des marchés, et sans engager de frais d'administration excessifs.

6.17 L'adoption d'autres formes de prestation des services met en relief l'importance, pour l'État, d'améliorer l'attribution des marchés sous deux angles. Tout d'abord, les études portant sur certaines activités privatisées laissent entendre que l'amélioration de l'attribution des marchés a constitué l'un des moyens essentiels grâce auxquels ces activités ont pu réduire leurs frais. Pour exercer ses activités plus judicieusement et à moindres frais, l'État doit se préoccuper du rendement de ses marchés. Deuxièmement, la prestation de services dans le cadre de marchés fait intervenir différents types de risques que l'État doit gérer.

Incidences importantes sur l'attribution des marchés

6.18 Le contexte actuel pose de nombreux défis aux représentants élus et aux fonctionnaires nommés, responsables d'encadrer et d'améliorer le rendement des marchés; il en va de même du législateur qui souhaite exercer un encadrement éclairé et constructif, et des vérificateurs qui examinent les rapports de responsabilisation. Nous décrivons ci–après les défis les plus importants.

6.19 **Attentes différentes.** Les partenaires du Canada dans le cadre d'accords commerciaux, les entreprises, les fonctionnaires nommés, les représentants élus et les citoyens de ce pays ont tous des attentes différentes à l'endroit des résultats des marchés de l'État. Tous définissent différemment le terme « rendement ». À ces attentes fondamentales (soit répondre aux besoins opérationnels et réaliser le meilleur rapport qualité–prix qui soit), on peut ajouter celles des différents défenseurs de la politique d'intérêt public, des groupes d'intérêt et des intervenants.

6.20 **Obligations juridiques.** Les marchés de biens et de services du gouvernement fédéral sont, comme tous les marchés passés au Canada, assujettis aux dispositions de la common law (ou, au Québec, du Code civil), à quelque 15 lois du Parlement en particulier et à différentes obligations dans le cadre des accords commerciaux. Ces lois constituent le cadre juridique dans lequel les fonctionnaires nommés et les représentants élus peuvent exercer correctement leurs pouvoirs discrétionnaires. Au nombre des accords les plus importants figurent :

- *l'Accord sur le commerce intérieur;*
- l'*Accord sur les marchés publics* de l'Organisation mondiale du commerce;
- les ententes sur les revendications territoriales globales;
- l'*Accord de libre–échange nord–américain*.

6.21 Dans l'ensemble, ces accords ont eu pour effet de restreindre la mesure dans laquelle l'État peut intervenir arbitrairement dans l'attribution et l'administration des marchés. Ils définissent des mécanismes de recours à l'intention de différents fournisseurs. Dans une certaine mesure, ils étendent au processus d'attribution des marchés les droits exécutoires existants des fournisseurs — à un traitement équitable dans l'administration des marchés. Parallèlement, ces accords ont limité la mesure dans laquelle l'État peut diriger des marchés pour des raisons socio–économiques (en particulier pour le développement régional), tandis que les ententes sur les revendications

territoriales ont créé des obligations de promotion du développement autochtone au moyen de l'attribution des marchés.

6.22 Technologie de l'information. De plus en plus, l'avènement de la technologie modifie le déroulement des opérations d'achat de l'État et les produits et services qu'il achète. L'État consacre environ deux milliards de dollars par année à l'achat de biens et de services dans les secteurs de l'information et des communications; l'application des processus traditionnels d'approbation et de passation des marchés pour le matériel de pointe et les services afférents peut causer, en cours de route, des problèmes qu'on ne peut pas prévoir précisément d'avance.

6.23 La technologie a aussi changé la façon dont l'État attribue les marchés, et cette évolution se poursuivra probablement. On diffuse plus rapidement de plus grandes quantités d'information, parmi laquelle on peut établir des corrélations différentes, ce qui permet de l'utiliser de diverses façons et ce qui change la nature de l'information que les décideurs recherchent. La technologie a permis d'apporter des perfectionnements, par exemple l'achat selon le principe « juste à temps », en plus de révolutionner la gestion du matériel. Cela modifie les rapports entre l'État et ses fournisseurs.

6.24 Réforme administrative. Comme tous les aspects des opérations de l'État, l'attribution des marchés subit l'incidence de l'évolution continue de la gestion de la fonction publique. Selon le Conseil du Trésor, cette évolution est caractérisée par la quête d'une fonction publique factuelle, axée sur les résultats, transparente et responsable. Dans le cadre de cette évolution, la culture de la fonction publique est en pleine mutation. Les hypothèses de continuité, de sécurité d'emploi, d'homogénéité et d'anonymat, qui faisaient partie du « contrat » traditionnel d'emploi dans la fonction publique, cèdent la place à une constatation croissante de la permanence du changement. En témoignent la plus grande mobilité des gestionnaires professionnels parmi les ministères et entre l'État et l'entreprise privée, une fonction publique plus variée et la visibilité accrue des fonctionnaires nommés. Sans faire d'observations sur leur bien–fondé, nous soulignons que ces changements influent sur l'environnement de contrôle dans lequel on attribue les marchés. Ils ont changé les hypothèses fondamentales sur lesquelles le gouvernement se fondait traditionnellement dans sa démarche de gestion des risques propres à l'attribution des marchés.

6.25 En outre, parce qu'on continue de déléguer les pouvoirs d'attribution des marchés aux ministères, les différents ministres et leurs sous–ministres sont placés dans une situation où ils doivent exercer un jugement plus judicieux qu'auparavant dans les activités de passation et d'exécution des marchés. Les ministères sont tous différents. Il faut donc prévoir une certaine souplesse dans les méthodes adoptées. On doit aussi prévoir des outils grâce auxquels les gestionnaires pourront trouver un équilibre entre se consacrer à l'exécution des marchés dans le cadre de leurs responsabilités principales d'une part et, d'autre part, éviter de laisser cette activité pour compte lorsqu'elle ne respecte pas l'épreuve de l'examen public.

6.26 Pressions sur le rendement des marchés. Le souci grandissant du déficit a obligé l'État à réduire sa taille et ses coûts et à mieux faire fructifier les sommes dépensées. L'importance ainsi accordée aux « résultats » au sein du gouvernement crée un certain nombre de défis.

6.27 L'un de ces défis consiste à mettre en équilibre la volonté d'obtenir des résultats fructueux et le souci de s'acquitter comme il se doit des obligations imposées par les procédures établies et les lois. Aux prises avec un choix à faire entre l'observation des règles de l'attribution des marchés et le respect d'une échéance opérationnelle importante, la plupart des gestionnaires opérationnels avec lesquels nous nous sommes entretenus contourneraient au moins les règles. Parfois, ils ne les respectent pas et se font prendre (voir la pièce 6.3).

Pièce 6.3

Priorités contradictoires

Des fonctionnaires ont reçu deux soumissions dans le cadre d'un appel d'offres portant sur du matériel d'alimentation électrique de secours. L'une des soumissions s'établissait à 25 millions de dollars; l'autre, à 10 millions de dollars, ne répondait pas aux caractéristiques exigées. Ces fonctionnaires n'ont pas relancé l'appel d'offres; ils ont toutefois permis au soumissionnaire le moins–disant de modifier sa proposition, pour ensuite lui attribuer le marché. Le soumissionnaire déçu a fait appel de cette décision; le Tribunal canadien du commerce extérieur a accueilli la plainte et recommandé de lui verser des indemnités de l'ordre de deux millions de dollars pour les frais et le manque à gagner.

6.28 Un autre défi consiste à savoir si les résultats s'améliorent ou s'aggravent et à décider si les cas déclarés de résultats médiocres permettent de distinguer une évolution qui exige une intervention à un niveau supérieur dans l'ensemble ou s'il s'agit de dérogations isolées, que l'on peut mieux corriger à l'échelle locale.

6.29 **Contexte de la gestion dans l'ensemble.** Les décisions et les choix portant sur les différents marchés se situent toujours dans le contexte de décisions de gestion plus vastes, en particulier les affectations budgétaires. Le gestionnaire dont le budget prévoit des fonds pour l'attribution de marchés, mais qui n'est pas habilité à embaucher des employés, n'a pas vraiment le choix entre l'attribution de marchés et l'embauche de personnel. Les décisions antérieures et l'évolution de l'affectation des ressources influent sur les décisions et les choix actuels dans l'attribution des marchés. Ces décisions sont prises et ces choix sont faits avant le début de l'« activité d'attribution des marchés » et sont corrigés grâce à des mécanismes comme les budgets, les plans d'activités et les plans opérationnels. On a démontré que les considérations relatives à la gestion financière ont pour effet d'entraîner une forte concentration d'activités d'attribution de marchés au cours du dernier trimestre de l'exercice, par exemple, ce qui limite la possibilité de se prévaloir du meilleur rapport qualité–prix.

6.30 **Considérations propres au marché.** La nature, la taille et la structure du bassin des fournisseurs auprès desquels le gouvernement achète ses biens et ses services influent sur les marchés de l'État. Par exemple, il est difficile d'obtenir une concurrence efficace sur les marchés caractérisés par un petit nombre de fournisseurs dominants et un faible excédent de capacité. De même, lorsqu'un appel d'offres donne lieu à 100 soumissions, il y a 99 fournisseurs déçus et un seul qui est retenu. Le gouvernement a des choix à faire en ce qui concerne la façon dont il exprime ses exigences aux différents marchés, et les marchés auxquels il s'adresse; ces choix entraînent des conséquences.

Responsabilité du rendement des marchés

6.31 Au sein du gouvernement, on partage la responsabilité qui consiste d'une part à s'adapter à ces incidences et, d'autre part, à répondre aux attentes nombreuses et nuancées des différents intervenants. Les spécialistes des achats et les gestionnaires opérationnels et financiers de l'État ainsi que les fournisseurs se partagent la responsabilité de répondre aux attentes, jour après jour et pour chaque marché. Conformément aux articles 7 et 41 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor exerce un leadership et fournit un cadre stratégique pour tous les ministres. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada assume des responsabilités opérationnelles. Le Parlement lui a confié le pouvoir exclusif de faire l'acquisition des biens et la responsabilité de planifier et d'organiser l'approvisionnement en biens et en services. À titre d'organisme de services communs, ce ministère conçoit la plupart des outils que les fonctionnaires et les fournisseurs utilisent. Il détient en outre l'essentiel de l'information et des compétences nécessaires pour appuyer le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères. Parce qu'on délègue dorénavant plus de pouvoirs aux ministères opérationnels, ces derniers ont une part grandissante dans cette responsabilité.

6.32 Le Parlement, en particulier par l'entremise de son Comité permanent des opérations gouvernementales, a tenu de nombreuses audiences afin d'étudier et de recommander les changements à apporter aux pratiques d'attribution des marchés publics. Ce faisant, il a fait un tour d'horizon des incidences pratiques produites par l'encadrement à exercer et la responsabilisation à instituer pour les marchés de l'État, en plus de faire ressortir l'importance que les parlementaires accordent aux marchés.

Objet de la vérification

6.33 Nous avons entrepris cette vérification pour donner au Parlement de l'information sur le rendement des marchés de l'État. La question que nous nous sommes posée ne consistait pas à savoir si le gouvernement s'acquitte bien ou non de sa fonction d'attribution des marchés; nous avons plutôt mis l'accent sur l'orientation générale des marchés de l'État. Nous voulions savoir si les cas de mauvais résultats déclarés parfois dans le cadre de nos vérifications, dans les vérifications internes et dans les médias sont endémiques et s'aggravent — réclamant par le fait même l'attention des échelons supérieurs — ou s'ils constituent essentiellement des cas isolés de dérogation aux principes et aux normes en vigueur. Nous avons examiné à la fois le cadre de responsabilisation institué par le Conseil du Trésor et les résultats obtenus par ceux et celles qui suivent ses directives et exercent leurs activités en respectant ce cadre. La pièce 6.4 donne un aperçu des principaux critères que nous avons jugés importants pour produire les résultats de gestion et opérationnels qui caractérisent un bon rendement relativement aux marchés.

Pièce 6.4

Rendement des marchés : principaux critères de qualité des résultats

Résultats de gestion

ORIENTATION DE LA DIRECTION : Mesure dans laquelle les objectifs du gouvernement en ce qui a trait à l'attribution des marchés sont clairs, bien compris et bien intégrés dans les plans, les structures, les pouvoirs délégués et les décisions du gouvernement.

SURVEILLANCE ET RAPPORTS : Mesure dans laquelle on surveille le rendement des marchés, on établit des rapports et on donne suite aux conclusions.

PERSONNES ET CONTEXTE DE TRAVAIL : Mesure dans laquelle le gouvernement prévoit les stimulants, les sanctions et les occasions de perfectionnement voulus pour continuer de compter sur du personnel compétent et d'expérience dans l'attribution des marchés.

AUTRES RESSOURCES ET OUTILS : Mesure dans laquelle les processus et les outils d'attribution des marchés permettent d'obtenir le rendement voulu dans l'attribution des marchés.

Résultats opérationnels

ANALYSE SÉLECTIVE : Mesure dans laquelle on repère les demandes de biens et de services qui sont inadmissibles, trop onéreuses ou inutiles, de sorte que le gouvernement n'achète, avec intégrité, que ce dont il a besoin.

CONCURRENCE : Mesure dans laquelle le processus de mise en concurrence (lorsqu'on y fait appel) est transparent et équitable et permet d'obtenir un bon rapport qualité–prix.

RÉALISATION : Mesure dans laquelle les marchés de l'État permettent de réaliser les objectifs convenus, au moment voulu et au prix établi.

DURÉE DU CYCLE : Mesure dans laquelle le gouvernement passe des marchés en temps opportun.

COÛTS ADMINISTRATIFS : Mesure dans laquelle le gouvernement fédéral passe et administre les marchés à un coût raisonnable pour tous les participants.

CONCOURS APPORTÉ AUX AUTRES OBJECTIFS : Mesure dans laquelle l'attribution des marchés concourt aux autres objectifs ou n'y fait pas obstacle.

6.34 Les jugements que nous portons se fondent sur la politique du Conseil du Trésor, qui est étoffée, dans les cas nécessaires, par des attentes justifiées. Par rapport à ces attentes, nous avons tenu compte de différents éléments d'information provenant des bases de données du gouvernement, des rapports de gestion, de témoignages devant les comités permanents, de vérifications antérieures, d'entrevues et de l'examen de divers marchés.

6.35 Nous présentons, dans l'encadré qui commence à la page 6-15, en guise d'exemples, des cas qui étayent nos constatations.

6.36 Le lecteur trouvera, à la fin de ce chapitre, à la section **À propos de la vérification**, de plus amples renseignements sur les modalités selon lesquelles nous avons réalisé cette vérification. Un rapport fondé sur l'examen technique du processus d'attribution des marchés, en regard de nos critères de vérification, a été présenté au Secrétariat du Conseil du Trésor.

Observations

Dans l'ensemble, les marchés devraient recevoir plus d'attention aux échelons supérieurs

6.37 Sur la foi de notre examen, il semble que, bien qu'il y ait de nombreux éléments valables sur lesquels on peut miser, il y a beaucoup d'améliorations à apporter au rendement des marchés de l'État. Les conclusions que nous avons tirées sont suffisamment sérieuses et les problèmes sont suffisamment répandus et chroniques pour justifier qu'on porte, aux échelons supérieurs, plus d'attention à l'attribution des marchés qu'on ne l'a fait au cours des dernières années.

6.38 Les éléments probants que nous avons recueillis montrent que certains aspects du rendement des marchés se sont détériorés à la longue, et selon une comparaison avec des études antérieures et les rapports de commissions royales d'enquête, d'autres aspects restent obstinément inférieurs aux attentes depuis des décennies. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas défini de normes de base ni d'attentes claires, et il n'y a pas suffisamment d'information pertinente et crédible à propos des résultats obtenus par rapport à certains critères essentiels, pour étayer une conclusion ferme qui permettrait de savoir si les résultats s'améliorent ou s'aggravent ou si, en fait, nombre des objectifs souhaités sont réalisés. Les possibilités d'amélioration ne sont pas uniformes parmi les ministères (et même au sein de ces ministères) ou parmi les différentes catégories de biens et de services.

6.39 En ce qui concerne les responsabilités ayant trait aux politiques et au cadre, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) sont intervenus pour :

- responsabiliser davantage les ministères à l'égard de l'attribution des marchés;
- mettre en oeuvre les obligations des différents accords;
- s'adapter à l'incidence de la technologie.

Ils ont institué les éléments importants d'un cadre prévoyant une plus grande autonomie des ministères dans l'attribution des marchés. Toutefois, dans l'ensemble, il reste beaucoup à faire pour s'assurer que l'on comprenne, adopte et réalise ces objectifs dans les faits. À l'heure actuelle, l'absence d'objectifs et de priorités convenus indique que l'on accepte uniquement des changements marginaux, ce qui va à l'encontre des défis que doit relever l'État dans l'attribution des marchés.

6.40 On a consacré des investissements considérables aux systèmes de traitement et d'information, qui doivent aujourd'hui produire les économies opérationnelles voulues. On commence à peine à canaliser l'information produite par les systèmes et par la capacité d'examen du gouvernement pour aider le Secrétariat du Conseil du

Trésor à guider le rendement des marchés, pour connaître le niveau actuel (ou capacité) de rendement des marchés, pour adopter des objectifs clairs en matière d'amélioration et pour veiller à ce que ces objectifs soient atteints.

6.41 Les consultations entre l'État et le secteur privé et nos entrevues révèlent des préoccupations généralisées selon lesquelles le gouvernement a perdu, ou est sur le point de perdre, les compétences essentielles nécessaires pour bien conclure les marchés publics. Or, à notre connaissance, personne n'est responsable de veiller à ce que le gouvernement soit doté des compétences nécessaires pour maintenir ou améliorer le rendement des marchés ou à ce qu'il améliore ses compétences. Le rendement des marchés sera indispensable dans le cadre de la stratégie du gouvernement de recourir à d'autres formes de prestation des services.

6.42 Les résultats opérationnels que nous avons constatés varient d'un ministère à l'autre ainsi qu'en fonction des divers types de biens et de services. À notre avis, le gouvernement continue à récolter des avantages substantiels des valeurs de la fonction publique qui lui ont été léguées et de l'intégrité fondamentale des processus établis, en particulier dans les marchés pour l'acquisition de biens traditionnels. Or, le rendement des marchés obéit trop rarement à des objectifs et à des attentes clairs, concrets et riches en défis.

CAS D'ATTRIBUTION DE MARCHÉS EN GUISE D'EXEMPLES

Dans le cadre de cette vérification, nous avons interrogé les membres du personnel qui ont participé à l'attribution de quelque 60 marchés compris dans notre sondage et nous avons examiné les dossiers correspondants. Les cas ci–après illustrent bon nombre des questions discutées dans ce chapitre.

Ces cas ne sont pas présentés pour d'autres raisons que celles qui leur sont propres; il s'agit d'exemples plutôt que de cas représentatifs. Nous nous attendions certes à ce que certains marchés soient efficaces et à ce que d'autres ne le soient pas autant. Nous décrivons ci–après ces deux types de marchés à la fois; les rapports de vérification interne parlent de nombreux autres marchés. Le lecteur ne doit pas établir d'hypothèses au sujet d'un ministère ou du gouvernement dans l'ensemble d'après ces cas uniquement.

Voici les messages communs que nous pourrions extraire de ces cas :

- Il y a une différence énorme entre l'application des règles et un marché avec un « bon » rendement;
- Nombre des décisions qui orientent le rendement des marchés sont adoptées avant même qu'on lance les différentes demandes de marché. Les résultats obtenus par les fonctionnaires qui lancent, traitent et approuvent effectivement les différentes demandes de marchés témoignent de l'incidence de décisions de gestion et de contrôle plus vastes;
- Lorsque des pratiques d'attribution de marchés faibles ou marginales s'enracinent dans les habitudes, elles sont difficiles à modifier et on a de la difficulté à gérer le rendement des marchés.

Cas 1 Marché de logiciels

Ce cas illustre de quelle façon une analyse rigoureuse, par la décision de regrouper des besoins modestes, a permis d'apporter à l'État un meilleur rapport qualité–prix. Il illustre également la façon dont la persévérance d'une personne permet de modifier les habitudes établies. Il ne s'agit là que d'un exemple d'une bonne méthode d'analyse. D'autres ministères commencent à déployer des efforts comparables.

La Direction de l'informatique du ministère examine tous les besoins en logiciels afin d'assurer la compatibilité avec les logiciels et les programmes existants. En 1994, le directeur de l'informatique a constaté que sa direction recevait de nombreuses demandes portant sur un même logiciel. Il a donné instruction d'attendre et de regrouper ces demandes afin de voir si un achat en vrac ne permettrait pas d'obtenir un meilleur prix que celui offert dans le cadre d'une offre permanente déjà passée. On a donc réuni ces demandes d'achat pendant une durée de deux mois; selon ce ministère, elles auraient représenté, d'après le prix de l'offre permanente en vigueur, trois

millions de dollars environ. Ce ministère a convaincu Travaux publics et Services gouvernementaux Canada de négocier un prix de 1,3 million de dollars, qui permettait de répondre à tous ses besoins actuels et ultérieurs, dans le cadre d'une convention de licence de site.

Ce contrat, attribué à un fournisseur unique en raison des droits d'auteur et des droits exclusifs, a été négocié avec succès et a permis de se prévaloir d'un prix plus avantageux. Le ministère estime qu'il a ainsi économisé presque deux millions de dollars. Bien que ce regroupement

des besoins ait effectivement augmenté la durée du cycle et les coûts, les économies réalisées ont largement compensé le temps et les coûts supplémentaires requis pour regrouper les demandes et négocier les prix. Les représentants de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada que nous avons interrogés relativement à ce cas nous ont indiqué qu'il s'agit de l'orientation qu'ils veulent adopter.

Cas 2 Marchés de services pour un système

Cette série de marchés passés au cours d'une période de six ans illustre un certain nombre de points exposés dans ce chapitre. En voici les plus importants :

- Une concurrence pour la forme seulement ne permet pas nécessairement d'obtenir le « meilleur rapport qualité–prix » et les mesures adoptées d'après un indice unique, sans comprendre le contexte et les incidences connexes, comportent des risques.

- En mettant en équilibre les impératifs opérationnels et les considérations relatives aux marchés, les gestionnaires font leur possible, en prenant des raccourcis au besoin, et s'efforcent d'améliorer à la longue le rendement des marchés.

En 1993–1994, après un certain nombre d'années d'activités intenses de développement des systèmes prescrits du gouvernement, plus de 600 entrepreneurs de TI travaillaient au ministère pour répondre à ses besoins en services professionnels de TI. La valeur des marchés attribués à ces entrepreneurs était de l'ordre de 71 millions de dollars. Un des facteurs qui expliquent l'importance de ces marchés est que les mesures de contrôle portant sur les années–personnes s'appliquaient à l'ensemble du gouvernement jusqu'au 1er avril 1993. Dans certains cas, les ministères disposaient des budgets nécessaires pour apporter à leurs systèmes les changements voulus, mais n'étaient pas habilités à embaucher des employés. Ce ministère a passé des marchés dans le cadre de l'Arrangement en matière d'approvisionnement de TPSGC pour les professionnels en informatique et les a déclarés, selon les définitions en vigueur à l'époque, comme des contrats non concurrentiels.

Ce ministère nous a appris qu'en 1994–1995, il a adressé une lettre de déclaration d'intérêt (LDI) à toutes les entreprises inscrites dans le cadre de l'Arrangement en matière d'approvisionnement de TPSGC pour les professionnels en informatique. L'objectif de la LDI était d'établir une liste de fournisseurs compétents pour répondre aux besoins en services de TI propres à ce ministère. Ce dernier s'est concerté avec les fournisseurs sur la démarche adoptée dans le cadre de la LDI et a organisé à leur intention des séances d'information. Il a également fait savoir qu'il consultait une association représentant une partie importante de la collectivité des fournisseurs d'Ottawa. Il a reçu environ 110 réponses provenant de quelque 2 100 ressources contractuelles différentes.

Environ 38 millions de dollars de marchés de services professionnels de TI ont été attribués à 327 entrepreneurs, sélectionnés à partir d'une liste de fournisseurs. Parmi eux, 295 se sont vu attribuer des marchés dans le cadre de l'arrangement antérieur. Bien qu'on ait respecté les règles et la *forme* de la mise en concurrence, cela n'avait guère d'effet sur les titulaires des marchés, malgré les frais supplémentaires pour l'État et les fournisseurs.

Toutefois, en examinant un échantillon de dossiers contractuels pour 1994–1995, nous avons relevé d'autres facteurs - portant sur *l'essence* même de la mise en concurrence - qui auraient pu jouer un rôle dans la transparence et l'équité des processus d'invitation à soumissionner et d'évaluation.

En 1995–1996, ce ministère a modifié plusieurs des marchés conclus dans le cadre des lettres de déclaration d'intérêt (LDI) en 1994–1995, pour les proroger d'une année supplémentaire. Ces modifications répondaient aux conditions de la mise en concurrence en vertu des définitions adoptées par le Conseil du Trésor à l'époque.

En 1996–1997, le ministère s'est servi du Système des services professionnels en informatique de TPSGC pour répondre à la plupart de ses besoins.

Ce ministère fait également observer qu'à la fin de 1996–1997, le roulement parmi les entrepreneurs s'est considérablement accru. En effet, parmi les entrepreneurs qui se trouvaient sur les lieux à l'époque, quelque 40 p. 100 étaient de « nouveaux » entrepreneurs, qui n'avaient jamais conclu de marché avec le ministère.

La direction attribue la faible rotation parmi les entrepreneurs en 1994–1995 (10 p. 100 environ) à la nécessité de faire appel à des personnes possédant l'expérience et les compétences propres aux systèmes du ministère et au bassin limité des personnes–ressources compétentes à l'extérieur et auxquelles on pouvait faire appel. Elle fait aussi observer que bien que le ratio de « renouvellement » des entrepreneurs précédents paraisse assez élevé, il n'est pas déraisonnable puisque, comme on l'a mentionné ci–dessus, il fallait trouver un juste équilibre entre la mise en oeuvre des changements dans la participation des entrepreneurs et la nécessité de mettre au point et d'exploiter des systèmes essentiels aux opérations du ministère.

En 1996–1997, le ministère était d'avis qu'il avait accompli des progrès considérables en faisant appel aux entrepreneurs de TI :

- Le nombre d'entrepreneurs a été réduit à 155 (soit une baisse de 25 p. 100 par rapport aux chiffres précédents) à l'été de 1996, même si ce chiffre varie avec les besoins totaux en personnes–ressources et la disponibilité du personnel.

- On a considérablement réduit la dépendance à l'endroit des entrepreneurs dans le soutien de certains systèmes et, dorénavant, les employés de l'État possèdent les connaissances et les compétences essentielles pour tous les systèmes.

- On continue d'améliorer les stratégies d'attribution de marchés de services professionnels de TI.

Cas 3 Équipement de protection

Ce cas illustre la façon dont une analyse faible - comportant des contrôles insuffisants - a donné lieu à des lacunes opérationnelles et a eu une incidence considérable sur l'optimisation des ressources financières.

(Nous avons relevé ce cas en examinant les rapports de vérification interne d'un ministère.)

En 1984, ce ministère a décidé de mettre au point et de concevoir un modèle d'équipement de protection. Ce modèle devait s'inspirer de celui d'un autre pays, mais devait comporter des modifications pour l'adapter au Canada. En septembre 1986, des essais sur le terrain ont été réalisés sur un prototype. D'après ces essais, on a mis au point les caractéristiques définitives de l'équipement, pour ensuite les diffuser et attribuer un marché de 10,5 millions de dollars en vue de le réaliser. L'équipement a été livré en février 1991.

Par la suite, on a relevé certaines lacunes de conception touchant le rendement de l'équipement dans certaines conditions d'utilisation. Le ministère affirme que les lacunes opérationnelles étaient essentiellement attribuables à des problèmes de gestion de projet. Le suivi des essais auprès des utilisateurs pendant la mise au point du produit a été insuffisant. De plus, on a accepté d'apporter une modification importante aux caractéristiques de production sans l'évaluer rigoureusement afin d'en connaître l'effet global sur le produit final. Si le ministère décidait de modifier l'équipement, il devrait engager des frais supplémentaires qui pourraient atteindre 4,5 millions de dollars. Si les modifications ne sont pas effectuées, l'équipement aura une utilisation très limitée.

Pour donner suite à un examen de vérification interne de ce cas, le ministère s'est engagé à appliquer aux projets courants les leçons apprises grâce à ce projet.

Cas 4 Fabrication de produits selon des droits de propriété intellectuelle

Ce cas illustre les difficultés qu'il y a à attribuer des marchés de biens et de services équitables comportant des droits de propriété intellectuelle mise au point par l'État.

En 1993, le ministère a attribué à une entreprise des droits et un permis unique pour mettre en marché et concéder, dans le cadre d'une sous–licence, des produits et des mises à jour de ces produits dans le monde entier, en plus d'utiliser les données du ministère pour créer ces produits et leurs mises à jour. Au début, cette licence portait sur une durée de cinq ans, assortie d'une option de cinq années supplémentaires, au gré du titulaire de la licence (par la suite, l'accord a été modifié pour que cette option puisse être exercée à la discrétion du ministre). Le ministère a continué d'assurer le contrôle de la qualité. Il n'a pas préparé, avant d'attribuer cette licence exclusive, une étude de rentabilité ou une autre analyse lui permettant de connaître la valeur des données qu'il mettait à la disposition de l'entrepreneur ou la nécessité des produits envisagés dans le cadre de l'accord.

En 1995, le ministère a attribué à la même entreprise, à titre de fournisseur unique, un marché d'une valeur globale de plus de 250 000 dollars, pour la fourniture de produits reposant sur les données. La justification du recours à un fournisseur unique se fondait sur la mention des « droits exclusifs » reproduite dans l'accord de licence du ministère. Ce ministère avait, en vertu de sa décision précédente d'attribuer des droits exclusifs, éliminé en fait les autres fournisseurs qui auraient pu traiter et présenter les données. En ne faisant pas d'analyse pertinente avant d'attribuer ses droits exclusifs et cette licence, le ministère avait renoncé aux avantages de la mise en concurrence.

Ce ministère passe actuellement un marché auprès d'un spécialiste qui effectue un examen général de l'accord, afin de savoir s'il est valable pour l'État. Selon les résultats de cet examen, il pourrait se révéler justifié d'apporter des changements à l'accord.

Cas 5 Marché de services de technologie de l'information

Ce cas montre qu'une ambiguïté au sujet des besoins véritables peut donner lieu à de mauvaises décisions dans le cadre de l'« analyse sélective », ce qui produit, en aval, des incidences sur l'équité de la mise en concurrence, sur la réalisation des travaux et sur le respect du principe du mérite, par exemple.

Au cours d'une période de cinq ans, ce ministère a attribué à une entreprise un marché pour la fourniture de services de développement, d'entretien et de soutien de logiciels pour des systèmes informatiques internes, à un coût de

500 000 dollars environ. Ce ministère nous informe que les services fournis portent sur un programme très important, pour lequel il est très difficile de se prévaloir de certains services en raison de la vétusté des programmes utilisés. Au cours de cette période, plus de 90 p. 100 des services ont été assurés par la même personne, même si l'entrepreneur retenu à l'origine a cédé à une autre entreprise sa participation dans ce marché. On ne nous a fourni aucune pièce justificative démontrant que la dépense de quelque 100 000 dollars par an constituait le moyen le plus économique de répondre à ce besoin.

Deux facteurs influent sur la perception du caractère équitable du régime concurrentiel dans le cadre duquel le marché a été attribué. Tout d'abord, les modalités jugées essentielles - et qui ont été appliquées pour rejeter certains soumissionnaires - ont été assouplies à l'intention du candidat substitut proposé par le soumissionnaire retenu avant le début des travaux. Deuxièmement, le processus et les critères d'évaluation des soumissions rendaient mal compte des exigences effectives des travaux à réaliser, comme l'a montré l'utilisation ultérieure du contrat. Si le processus et les critères d'évaluation des soumissions avaient tenu compte des exigences réelles, on aurait attribué une note supérieure à un soumissionnaire différent, ce qui aurait permis de réduire le prix d'environ 20 p. 100 par rapport à l'offre qui a été acceptée.

Cas 6 Services d'expertise–conseil

Ce cas illustre les difficultés de contrôle des dépenses lorsqu'on entreprend des rapports souples avec les experts–conseils qui doivent conseiller des ministères, sans préciser clairement les services à fournir.

En 1994, un ministère a conclu un arrangement d'offre permanente portant sur des services de soutien et de consultation selon un tarif journalier. Ce marché, évalué à 200 000 dollars, devait porter sur des conseils et des services de consultation au cours d'une durée de 16 mois. En l'espace de huit mois, on avait dépensé 85 p. 100 des fonds. Le ministère a mis fin à l'offre permanente et négocié un marché à prix fixe de huit mois - pour un sous–ensemble très réduit des services prévus auparavant - jusqu'à la fin de la période visée. La valeur de ce nouveau marché était équivalente au solde des fonds. On a fait appel à un entrepreneur différent pour s'occuper d'un autre aspect des besoins qui, selon les représentants du ministère, serait mieux assuré centralement.

Le ministère a effectivement limité sa responsabilité financière et réduit ses coûts mensuels en faisant appel à un marché à prix fixe pour la suite des travaux et en éliminant certains aspects des services. Toutefois, à notre avis, même les conditions du contrat révisé étaient trop vagues pour permettre d'encadrer efficacement l'entrepreneur ou de contrôler ses factures.

6.43 Les résultats sont décevants, en particulier dans les marchés portant sur la technologie de l'information et les services professionnels connexes. L'analyse des demandes de marchés de développement de systèmes représente des défis particuliers, et nous sommes d'accord avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour affirmer que le besoin d'améliorations à cet égard est aujourd'hui essentiel.

6.44 Il faut du temps pour constater les résultats produits par les efforts déployés. Le présent rapport ne serait pas équilibré s'il ne faisait pas état de l'étendue et de l'importance des efforts consacrés à l'heure actuelle à l'exercice d'un leadership plus vigoureux et à l'institution d'un cadre plus souple, mais défini plus clairement. Nous avons relevé certaines mesures adoptées par les organismes centraux et dans les ministères, ainsi que par des fonctionnaires. Il s'agit, par exemple :

- du rapport récent d'un groupe de travail de sous–ministres sur la gestion des services communs;
- des mesures de refonte adoptées dans les ministères;
- de la modification des habitudes d'achat afin de réaliser des économies d'échelle éventuelles.

Les résultats de l'attribution des marchés continuent d'être inférieurs aux attentes

Orientation de la direction — Nécessité de préciser le cadre et le rendement prévu

6.45 Dans l'ensemble, les objectifs de l'attribution des marchés de l'État — répondre à des besoins opérationnels et obtenir le meilleur rapport qualité–prix — sont généralement clairs, à notre avis. On a institué ou prévu la plupart des mécanismes d'intégration de ces objectifs dans les plans et les structures, et on a commencé à modifier les pratiques.

6.46 Toutefois, selon nous, on milite à juste titre pour une amélioration plus significative des résultats de l'attribution des marchés. On a réalisé un certain nombre d'analyses utiles; or, depuis le Rapport du Groupe de travail Nielsen en 1985, nous n'avons pas pu relever de tentatives claires en vue d'évaluer le rendement possible d'opérations d'achat plus judicieuses et les efforts qu'il faudrait y consacrer pour y parvenir.

6.47 Le leadership exercé par le SCT et TPSGC n'a pas toujours été clair ni concerté. Ces deux organismes ne sont pas encore en mesure de démontrer qu'ils ont réussi à créer les conditions permettant de favoriser à la fois des résultats de qualité et le respect des règles. Trop souvent, on ne sait pas clairement qui est responsable de quoi, et les attentes à l'égard du rendement sont vagues et contradictoires.

6.48 La confusion quant aux rôles et responsabilités respectifs de TPSGC, du Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères opérationnels règne depuis des décennies. D'une part, la loi prévoit, par exemple, que TPSGC est responsable d'améliorer l'efficacité de l'ensemble du processus d'attribution des marchés. Les représentants du Ministère soulignent que le rôle d'organisme de services communs pourrait bien donner l'impression que l'on refuse d'accorder aux gestionnaires de programme les pouvoirs de gestion. Parallèlement, on s'attend clairement à ce que TPSGC — par exemple, dans les décisions du Tribunal canadien du commerce extérieur — exerce une fonction de contrôle, en analysant les demandes d'achat pour s'assurer que les devis sont transparents et équitables et en veillant à ce que le processus appliqué respecte les lois. Par ailleurs, les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor reconnaissent que TPSGC a, en vertu de la loi, le pouvoir d'acheter des biens et de passer des marchés de services si les ministères clients lui en font la demande. On s'attend à ce que TPSGC exerce les activités d'attribution de marchés dans le respect des politiques et des lignes directrices diffusées par le Conseil du Trésor, comme tous les autres ministères.

6.49 Nos propres constatations, les vérifications internes et certains documents laissent tous supposer que cette confusion au sujet des services ou du contrôle s'étend aussi aux différents agents d'approvisionnement, de même qu'aux gestionnaires opérationnels qui reçoivent des messages ambigus quant à savoir s'ils doivent faire des suggestions pour améliorer les pratiques d'attribution des marchés et dans quelle mesure ils doivent le faire. Les rapports de vérification interne permettent de constater à maintes reprises que les gestionnaires opérationnels et les responsables des achats ne comprennent pas bien leurs responsabilités, ni la façon dont ils doivent se concerter efficacement pour produire des résultats fructueux. Au sein des ministères, nos constatations confirment cette évaluation, tout en indiquant que certains ministères ont adopté une orientation plus claire que d'autres.

6.50 Une synthèse, par le Conseil du Trésor, de rapports de vérification interne portant sur l'attribution des marchés au cours des cinq dernières années comporte des observations sur l'étendue de cette compréhension :

> À maintes reprises, les gestionnaires ont indiqué qu'eux–mêmes et leurs employés ne savaient pas qu'on avait contrevenu à la politique sur l'attribution des marchés, ne comprenaient pas l'importance d'une exigence ou ne voyaient pas comment elle s'appliquait dans leur situation particulière.
>
> Le fil directeur le plus répandu dans le cadre des examens était l'absence de communication claire au sujet de la signification, de la teneur et de l'importance des exigences des politiques des organismes centraux ou des ministères à l'intention de ceux et celles qui devaient le plus les comprendre.

6.51 Au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — et entre ce ministère, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères — on relève d'importantes dissensions, qui ne sont pas résolues, en ce qui concerne la portée des responsabilités organisationnelles et la meilleure façon de s'en acquitter. En l'absence d'une orientation plus claire et de liens plus étroits avec les responsabilités et l'obligation de faire rapport, les discussions et les dissensions continues au sujet des pouvoirs de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et des différents ministères sont mal orientées, et nous sommes incapables de savoir si les pouvoirs qui sont délégués correspondent à la responsabilité qui est confiée et au rendement prévu.

Surveillance et rapports — Absence continue de renseignements crédibles et pertinents

6.52 Depuis quelques années, le gouvernement déploie des efforts pour améliorer sa capacité de surveillance et de mesure. Nous avons constaté des applications encourageantes de l'information. Par exemple, le Secrétariat du Conseil du Trésor a commencé à donner aux ministères une rétroaction à partir de leurs statistiques sur l'attribution des marchés. Récemment, il a analysé des rapports de vérification interne portant sur les marchés, afin de dégager des tendances et des thèmes communs. Le Comité permanent des opérations gouvernementales a tenu une série d'audiences sur l'attribution des marchés, qui ont permis d'obtenir des points de vue externes, de mettre au jour les inexactitudes dans les données existantes et, ce qui est encore plus important, de mettre en relief l'importance que le Parlement accorde à l'attribution des marchés.

6.53 Toutefois, dans l'ensemble, les pratiques actuelles d'établissement des rapports n'apportent pas encore les renseignements crédibles et pertinents nécessaires à la gestion. Les données quantitatives sur les marchés de l'État sont fragmentées, alourdies par le vocabulaire spécialisé et marquées par des incohérences. Parmi les problèmes relevés figurent les définitions incohérentes des indicateurs, des données qui ne concordent pas et une attention insuffisante de la part de la haute direction.

6.54 **Manque d'uniformité dans les indicateurs.** Les deux principaux indicateurs de l'activité d'attribution des marchés que surveille le Secrétariat du Conseil du Trésor sont le ratio des marchés concurrentiels par rapport aux marchés non concurrentiels et les modifications. Ces deux indicateurs soulèvent des difficultés.

- **Marchés concurrentiels et non concurrentiels.** Selon la politique du Conseil du Trésor, un marché attribué à un fournisseur unique est concurrentiel si l'on a diffusé un avis public pour faire connaître l'intention de l'attribuer et que cet avis n'a pas été contesté de façon valable par un autre soumissionnaire. Toutefois, pour les besoins des rapports établis en vertu des accords commerciaux, ces marchés sont considérés comme des contrats non concurrentiels. On attribue certaines offres permanentes et des arrangements en matière d'approvisionnement à l'issue d'un processus de mise en concurrence. Parfois, on considère que les commandes subséquentes passées dans le cadre de ces arrangements sont concurrentielles et d'autres fois, on considère qu'elles ne le sont pas. Un fonctionnaire ministériel écrit [traduction] : « On suggère que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor... collaborent avec les ministères pour apporter des solutions aux questions ci–dessus afin de définir uniformément et équitablement les pratiques d'approvisionnement ministérielles. » Ces problèmes sont aggravés par le nombre d'appels d'offres donnant lieu à une seule soumission, mais qui n'en sont pas moins considérés comme concurrentiels.

- **Données sur les modifications.** Les modifications ne sont pas toutes répréhensibles. Or, les systèmes ne font pas, par exemple, la distinction entre les prorogations qui ont été prévues à l'évidence — et annoncées — lorsque l'appel d'offres a été lancé, celles qui s'expliquent par des circonstances imprévisibles et celles qui sont attribuables à des erreurs dans les estimations ou les devis.

6.55 **Attention insuffisante de la part de la haute direction.** Les audiences du Comité permanent des opérations gouvernementales ont fait ressortir l'importance accordée au rendement des marchés, en amenant les fonctionnaires ministériels à se pencher plus attentivement qu'auparavant sur les résultats des marchés qu'ils attribuent. Les représentants d'un ministère nous ont confié qu'il avait fallu consacrer quatre mois–personnes de travail pour tirer des conclusions sur les chiffres portant sur les activités d'attribution de marchés déclarés au sujet du ministère, et pour se préparer à ces audiences. Les responsables de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sont conscients des problèmes que soulèvent les données sur l'attribution des marchés de l'État mais, à leur avis, ils n'ont pas pour mission de corriger ces problèmes.

6.56 Comme nous l'avons déjà mentionné, la plupart des mécanismes permettant de conclure des opérations d'achat plus déterminantes sont en place; or, on n'a pas encore la mainmise sur les renseignements relatifs au marché et aux achats qui permettraient d'appuyer ces mécanismes.

6.57 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada doivent toujours :

- mettre au point un cadre de rapports uniforme et équilibré, qui appuierait de façon adéquate la tendance visant à déléguer un plus grand nombre de « pouvoirs d'attribution de marchés » sans porter atteinte à l'efficacité du contrôle exercé;

- trouver les moyens voulus pour permettre aux gestionnaires d'interpréter les données et les indicateurs bruts;

- apporter des solutions aux problèmes soulevés couramment en ce qui concerne la façon de définir et de classer les indicateurs et les éléments de données communs pour appuyer un cadre convenu et permettre de partager et de regrouper efficacement les données;

- traiter les demandes de marché plus rapidement, les vérifier selon des méthodes plus uniformes et en diffuser les résultats plus efficacement.

Personnes et contexte de travail — Préoccupation soulevée par l'effritement des connaissances sur l'attribution des marchés

6.58 En ce qui concerne les stimulants et les sanctions dans le rendement des marchés, le Conseil du Trésor a donné le ton aux échelons supérieurs, en félicitant certains ministères et en invitant d'autres ministères à s'améliorer, d'après leurs rapports sur les activités d'attribution des marchés. Jusqu'à maintenant, les lacunes exposées ailleurs en ce qui concerne les rapports sur l'information permettent difficilement de distinguer le bon rendement et le mauvais rendement pour définir les stimulants, les sanctions et les activités de formation qui s'imposent.

6.59 **L'art de cerner l'importance des personnes.** En ce qui concerne les personnes, on nous a fait connaître deux cas dans lesquels on avait abrogé ou annulé les pouvoirs d'attribution de marchés dans sept ministères au cours des cinq dernières années. Les responsables de l'attribution des marchés et des finances savaient que certains gestionnaires de centres de responsabilité s'acquittaient toujours mieux que d'autres de leurs responsabilités d'attribution des marchés. Or, sauf une exception, nous n'avons relevé aucun effort concerté visant à définir les tendances et à orienter les activités de formation ou les mesures correctives dans les cas où cela aurait été le plus utile. Certains gestionnaires avec lesquels nous nous sommes entretenus au sujet de cette tendance nous ont confié, en guise de mise en garde, que les pressions informelles des pairs, bien qu'elles ne soient pas manifestes, jouent un rôle important dans la création du contexte de travail. Toutefois, d'autres ont constaté que si l'on n'accorde pas plus d'importance à la question, il n'y aura pas de véritable obligation de rendre compte et l'on n'incitera personne à changer la situation actuelle.

6.60 On relève une inquiétude généralisée au sujet de l'effritement des compétences, de la mémoire et des connaissances ministérielles (comme dans d'autres secteurs du gouvernement) et de la nécessité d'étoffer les compétences pour continuer de déléguer les pouvoirs d'attribution des marchés et de s'adapter à l'évolution des tendances. On constate, en particulier, l'absence de connaissances détaillées sur les produits et les marchés. Sur la foi des résultats opérationnels, des explications fournies pour ce qui est des dérogations et des sondages auprès des employés, les éléments probants relevés indiquent que ces inquiétudes sont largement fondées. Par exemple, bien

qu'on ait assisté à une hausse de 10 p. 100 du nombre d'agents des achats au cours des dix dernières années (voir la pièce 6.5), nous avons constaté que personne n'avait clairement la responsabilité d'évaluer les besoins permanents en compétences et en capacité.

Pièce 6.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Autres ressources et outils — On accomplit des progrès

6.61 Le Secrétariat du Conseil du Trésor, différents ministères et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont accompli des progrès dans la mise au point des outils visant à appliquer les exigences des accords commerciaux et à automatiser l'attribution des marchés. Selon les éléments probants relevés, on doit toujours réaliser une part considérable du rendement que cet investissement pourrait apporter.

6.62 **Perfectionnement des outils.** Travaux publics et Services gouvernementaux Canada vise à améliorer son service des invitations ouvertes à soumissionner et ses systèmes d'environnement automatisé pour les acheteurs, afin de permettre au gouvernement de réaliser sa stratégie qui consiste à accroître les pouvoirs délégués aux ministères, tout en concentrant ses propres efforts sur les opérations d'achat à risques élevés. En décembre 1996, ce ministère a terminé l'évaluation de sa politique et de son système en matière d'invitations ouvertes à soumissionner. Dans son rapport d'évaluation, il a conclu que bien qu'on ait adopté la technologie de l'information, on doit corriger des problèmes de « croissance » importants et répondre aux préoccupations soulevées par la mise en oeuvre. Il s'agit notamment :

- de réduire les coûts des systèmes et des processus pour le gouvernement comme pour les fournisseurs;
- de mieux classer l'information et les occasions dans le système;
- d'établir des liens entre le système de publicité et les systèmes de traitement.

Cette évaluation a également permis de se pencher sur un certain nombre de questions restées sans solution au sujet d'une orientation plus vaste de la direction qu'il faut définir avant d'adopter le principe de l'invitation ouverte à soumissionner pour tous les marchés de plus de 25 000 dollars, à l'exclusion de la sélection préalable des soumissionnaires grâce à des listes de fournisseurs et à d'autres moyens.

6.63 D'autres mesures permettent de réagir aux pressions propres au marché et d'apporter des solutions aux problèmes de rendement dans les marchés complexes de développement de systèmes. Le gouvernement n'est pas encore en mesure d'affirmer qu'il réussit à mettre au point les outils nécessaires pour passer des marchés efficaces de prestation des services ou à élaborer (ou à acheter) les outils permettant d'acquérir judicieusement certains types de biens ou de services. Nous ne sommes pas en mesure de dire, dans nos conclusions, si les coûts engagés ont été raisonnables, puisque nous ne connaissons pas la somme que le gouvernement a dépensée. En ce qui concerne les autres aspects des coûts de soutien, l'information est fragmentée et enregistrée de façon incomplète. Toutefois, à eux seuls, les coûts de développement des systèmes dépassent largement les 300 millions de dollars. Un groupe de travail de sous–ministres constitué récemment a mis en doute le caractère abordable du travail de développement des systèmes de façon non concertée et a recommandé la concertation des efforts à cet égard.

Analyse sélective — Les pratiques ont besoin d'améliorations considérables

6.64 Le Conseil du Trésor établit des attentes élevées pour l'analyse des demandes de marchés. Le Conseil du Trésor et les gestionnaires opérationnels font massivement appel aux processus de planification et de budgétisation d'entreprise pour distinguer les « voeux » des « besoins » ainsi qu'à des processus d'examen et d'approbation pour encadrer les besoins de façon à réaliser le meilleur rapport qualité–prix et à respecter les règles de l'État en matière d'attribution des marchés. Nous n'avons examiné ni la gestion ni le contrôle des programmes dans les différents ministères et nous n'avons donc pas pu tirer de conclusion définitive permettant de savoir si on ne passe des marchés que pour des besoins opérationnels valables. Toutefois, des éléments probants tels que le niveau élevé des stocks en magasin (dont il est question dans le chapitre 23 de notre Rapport de 1996) et les tendances générales de l'évolution des dépenses laissent entendre que ces mécanismes ont remporté un succès limité dans la remise en question des modes traditionnels d'attribution des marchés.

6.65 Les pratiques d'analyse sélective appliquées aux différentes demandes de marchés stimulent effectivement la concurrence ou encouragent les intéressés à négocier un meilleur rapport qualité–prix avec les fournisseurs, en plus de détecter et de décourager les demandes non pertinentes. Les gestionnaires opérationnels et fonctionnels ont précisé que leurs interventions, leurs contacts et leur participation au jour le jour leur apportent des renseignements importants sur les activités et le rendement dans l'attribution des marchés. Nombre d'entre eux ont fait état d'anecdotes qui prouvent qu'on a modifié des projets de contrat ou qu'on y a mis fin avant de lancer des demandes officielles. En outre, ils ont généralement fait observer qu'environ 80 p. 100 des demandes de marché soulevant des problèmes provenaient de 10 à 20 p. 100 des gestionnaires. Ils préfèrent, pour la plupart, se mettre en rapport avec ces gestionnaires de façon informelle. Un ministère opérationnel et un organisme central ont fait état d'anecdotes prouvant qu'on a limité ou annulé les pouvoirs d'attribution de marchés, ou encore exigé des activités de formation complémentaire dans la foulée d'une surveillance informelle.

6.66 Toutefois, nos travaux actuels laissent entendre qu'il faudrait améliorer considérablement les résultats pour respecter les attentes du Conseil du Trésor, voire s'en approcher. Il n'y a pas suffisamment de marchés soumis aux appels d'offres pour respecter les attentes du Conseil du Trésor ou du public. Malgré les pressions soutenues en vue d'améliorer l'importance de l'appel à la concurrence, les rapports annuels sur les activités d'attribution de marchés pour les quatre exercices de 1991-1992 à 1994-1995 (voir la pièce 6.6) montrent des niveaux d'appels d'offres ouverts ou sélectifs qui, selon le gouvernement, sont restés inférieurs aux attentes.

Pièce 6.6

Tableaux sur la concurrence

Catégories	1991-1992		1992-1993		1993-1994		1994-1995	
				En milliards de dollars				
Appels d'offres concurrentiels (ouverts ou sélectifs)[1]	5,6	66,4 %	4,6	53,9 %	4,9	63,7 %	4,3	56,5 %
Marchés attribués à des fournisseurs uniques avec PAC[2]	0	0	0	0	0	0	0,3	3,8 %
Total	**5,6**	**66,4 %**	**4,6**	**53,9 %**	**4,9**	**63,7 %**	**4,6**	**60,3 %**
				Milliers de marchés				
Appels d'offres concurrentiels (ouverts ou sélectifs)[1]	77,2	86,4 %	15,1	63,7 %	17,5	62,7 %	16,3	60,6 %
Marchés attribués à des fournisseurs uniques avec PAC[2]							1,5	5,5 %
Total	**77,2**	**86,4 %**	**15,1**	**63,7 %**	**17,5**	**62,7 %**	**17,8**	**66,1 %**

Importance de l'appel à la concurrence pour les marchés de plus de 30 000 $[3]

1 Environ 10 p. 100 du nombre de marchés et 10 p. 100 de la valeur des marchés concurrentiels traités par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada avaient été précédés d'une seule soumission. Ni Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, ni les ministères ne saisissent l'information qui nous permettrait de connaître le pourcentage des coûts des marchés précédés de plusieurs soumissions, dans les cas où une seule soumission était conforme.

2 PAC = préavis d'adjudication de contrat. Il s'agit d'un avis permettant de faire savoir qu'on attribuera un marché à un fournisseur unique, à moins que d'autres fournisseurs intéressés démontrent qu'ils sont en mesure de fournir les biens ou les services.

3 1994-1995 < 25 000 $.

Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Rapport annuel sur les activités d'attribution de marchés, données reclassifiées.

6.67 Lorsqu'il n'est pas pratique de faire appel à la concurrence, on pourrait faire plus d'efforts pour négocier un meilleur rapport qualité–prix. Dans les cas où un seul fournisseur est invité à déposer une soumission, ou bien où l'on fait appel à des offres permanentes, on négocie parfois les prix. L'échantillon que nous avons prélevé révèle que cela s'applique à 40 p. 100 des marchés attribués à des fournisseurs uniques et à 29 p. 100 des marchés passés dans le cadre d'offres permanentes. La question de savoir s'il convient de négocier le prix dans le cadre d'une offre permanente et les conditions dans lesquelles on peut le faire suscitent une certaine confusion.

6.68 Malgré le nombre d'approbations exigées dans la politique, il semble que les pratiques d'analyse sélective aient remporté un succès limité dans la définition des besoins véritables, surtout dans les marchés d'informatique et

de services. Les éléments probants laissent croire que certains ministères définissent leurs besoins plus clairement que d'autres.

Concurrence — Les attentes sont vagues

6.69 Le Conseil du Trésor décrit la concurrence comme la pierre angulaire des marchés de l'État. Une mise en concurrence efficace vise à réaliser le meilleur rapport qualité–prix et à réduire le risque que des hauts fonctionnaires prennent des décisions relatives à l'attribution des marchés à leur avantage ou pour favoriser des amis et des relations d'affaires.

6.70 Les éléments probants laissent croire que la concurrence, lorsqu'on y fait appel efficacement, permet effectivement de se prévaloir de prix plus avantageux et d'autres avantages. Lorsqu'on y fait appel, l'invitation ouverte à soumissionner attire un plus grand nombre de soumissionnaires pour différents marchés. Grâce aux mécanismes de préavis, le processus est plus transparent; grâce aux mécanismes des appels indépendants, il est plus équitable. L'évaluation, en 1996, des invitations ouvertes à soumissionner nous apprend qu'en moyenne, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a diffusé un plus grand nombre de dossiers d'invitation et reçu plus de soumissions pour les marchés annoncés publiquement que pour ceux qui ont été diffusés sélectivement. En 1994-1995, ce ministère a obtenu, en moyenne, quelque dix soumissions pour chaque marché annoncé publiquement, par rapport à six soumissions environ pour les marchés diffusés sélectivement.

6.71 Parallèlement, on réalise peu d'avantages lorsque les types de mise en concurrence ne permettent pas d'attirer plus d'un fournisseur. Une vérification interne effectuée à TPSGC a permis de constater que les invitations ouvertes à soumissionner n'avaient remporté qu'un succès limité dans les efforts déployés pour ouvrir les marchés publics à de nouveaux fournisseurs. Au lieu de cela, les mêmes fournisseurs se concurrençaient plus âprement pour les marchés annoncés dans le cadre du système des invitations ouvertes à soumissionner.

6.72 La plupart des marchés ne sont pas diffusés dans le système des invitations ouvertes à soumissionner. Ils sont attribués dans le cadre d'appels d'offres sélectifs ou selon le principe du fournisseur unique. Les déclarations des petites entreprises et les vérifications internes laissent supposer que ces marchés ne sont pas ouverts, parce que leur complexité et le coût des activités exercées avec le gouvernement ont tendance à faire obstacle à la participation à la concurrence. En outre, les analyses et les prévisions insuffisantes au sujet des objectifs poursuivis par le gouvernement dans certains secteurs de l'économie empêchent de nouveaux fournisseurs de participer à ces marchés.

6.73 Dans l'ensemble, à notre avis, le Conseil du Trésor n'est pas encore en mesure d'affirmer qu'il réalise les objectifs qu'il recherche par la mise en concurrence, dans les cas où l'on y fait appel. Ses attentes à l'égard de la mise en concurrence sont vagues et peut–être irréalistes. De plus, nous avons constaté que personne ne surveille à intervalles réguliers les effets de la concurrence de façon significative; l'évaluation de la Politique relative aux invitations ouvertes à soumissionner, effectuée par TPSGC en 1996, constitue une exception à la règle. Les preuves laissent croire que la mise en concurrence inéquitable, non efficace ou artificielle est relativement faible.

Réalisation — Peu d'incitation à respecter les conditions convenues

6.74 Les hauts fonctionnaires s'en remettent massivement aux attestations prévues à l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour s'assurer que le gouvernement obtient la contrepartie des sommes qu'il dépense. Toutefois, des rapports de vérification interne et nos propres travaux laissent entendre que leur assurance n'est pas toujours justifiée.

6.75 Environ la moitié des rapports de vérification interne que nous avons examinés renferme des renseignements sur un ou plusieurs des résultats attribuables à la réalisation des contrats. La moitié environ de ces rapports fait état de problèmes qui, à notre avis, sont graves ou très graves en ce qui concerne le service visé par la vérification. Dans quelques–uns de ces rapports au moins, les vérificateurs internes étaient appelés à confirmer ou à infirmer les préoccupations de la haute direction. Par conséquent, l'étendue générale des problèmes pourrait ne pas être aussi importante que les chiffres bruts le laissent croire.

6.76 La plupart de ces problèmes, mais non la totalité, avaient trait à des marchés de services plutôt qu'à des marchés de biens. Par exemple :

- « Les gestionnaires de centres d'activités ne connaissent généralement pas clairement ce qu'ils doivent attester en vertu de l'article 34, à savoir la réception de biens, la concordance et la vérification de factures ou l'exactitude des prix. »

- « Les factures et les dossiers ne justifient pas A) le nombre d'heures de travail et B) les extrants du marché — on a soumis, remanié et resoumis certains extrants. »

- « Souvent, on ne remplit pas les formulaires d'évaluation des entrepreneurs, même si la politique l'exige.»

- « ...les modalités de paiement n'étaient pas conformes à la base de paiement indiquée dans le contrat ou n'étaient pas précisées. »

- « ... absence d'énoncés de travaux définissant clairement les extrants et les exigences de rendement... et justification objective selon laquelle on a reçu intégralement la contrepartie des paiements effectués. »

- « ... 91 p. 100 des marchés examinés dans cette direction générale n'ont pas été réalisés conformément aux clauses et aux conditions négociées. Le tiers de ces marchés a donné lieu à une augmentation de plus de 50 p. 100 du financement ou à une majoration de 100 p. 100 des heures nécessaires à l'achèvement des travaux. »

6.77 Les données sur les modificatifs contractuels constituent un moyen de savoir que les résultats sont faibles. L'analyse des tendances dans les modificatifs contractuels laisse voir que la plupart des marchés donnent les résultats prévus à l'origine, les marchés de service étant modifiés plus souvent et pour des sommes plus importantes que les marchés de biens. On ne sait pas très bien si cette situation s'explique par le fait que les exigences ont été mal précisées à l'origine, que les entrepreneurs ont été mal encadrés ou que leurs soumissions étaient irréalistes. Les marchés ayant trait à certains ministères et à certains fournisseurs sont modifiés de façon beaucoup plus considérable que d'autres.

6.78 Comme le Bureau l'a déclaré dans le cadre de travaux antérieurs, la réalisation des marchés de développement de systèmes s'est révélée particulièrement problématique. La situation actuelle de la surveillance et des rapports établis sur le rendement des marchés offre peu d'incitation aux entrepreneurs et aux ministères qui respectent leurs engagements contractuels plus fidèlement que la moyenne.

Durée du cycle — Nécessité d'analyser davantage les raisons qui expliquent cette durée

6.79 Nombreux sont les gestionnaires qui sont d'avis qu'il faut beaucoup trop de temps pour passer des marchés publics. Afin de réduire la durée du cycle, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ont donné aux ministères plus de pouvoir pour passer leurs propres marchés et ont lancé

les offres permanentes et les cartes d'achat. Nous avons constaté que les données factuelles permettant de justifier cette évolution de l'orientation et de l'intervention ou d'en mesurer le succès sont peu nombreuses.

6.80 Les éléments probants limités disponibles donnent à penser que la durée du cycle de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada s'allonge depuis les cinq dernières années. La direction de TPSGC considère que ces changements reflètent bien un certain nombre de facteurs, entre autres les effets des accords commerciaux et de l'accroissement des pouvoirs délégués. Un nombre limité d'études de refontes ministérielles semblent indiquer que l'élimination des étapes non productives pourrait permettre de réduire la durée du cycle de 40 à 70 p.100.

6.81 Dans l'échantillon que nous avons prélevé (voir la pièce 6.7), les marchés attribués en régime de concurrence ont demandé plus de temps que les marchés attribués à des fournisseurs uniques et que les commandes dans le cadre des offres permanentes, tout comme les marchés passés par l'entremise de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous constatons qu'il faut analyser plus en profondeur les causes qui expliquent l'allongement de la durée du cycle.

Pièce 6.7

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Coûts — Frais d'administration plus élevés qu'il n'est nécessaire

6.82 Dans le cadre de son processus d'Examen des programmes, le gouvernement s'est engagé à réduire les frais d'administration des marchés de l'ordre de 50 millions de dollars par année. Les preuves que nous avons vues confirment généralement que les coûts de passation et d'administration des marchés — que nous estimons très approximativement à 600 millions de dollars par année — sont plus élevés qu'il n'est nécessaire.

6.83 Les données limitées disponibles sur les coûts et la productivité laissent supposer que ces frais d'administration ont augmenté de façon appréciable au cours des dix dernières années, malgré les investissements consacrés à la technologie, et de façon disproportionnée par rapport à l'évolution des dépenses d'attribution des marchés ou de cette activité (voir la pièce 6.5). Un nombre limité d'études de refonte laissent entendre que certains de ces coûts pourraient être comprimés dans une proportion pouvant parfois même atteindre 50 p. 100. Les preuves donnent aussi à penser que les perspectives d'économies ne sont pas uniformément réparties dans l'ensemble du système.

Concours apporté aux autres objectifs

6.84 Les vérifications antérieures du Bureau ont permis d'examiner le concours apporté par les grands projets de l'État (et les marchés importants) à la réalisation des objectifs socio–économiques. Dans la présente vérification, nous nous sommes penchés sur l'effet cumulatif de différents marchés de moindre importance sur toutes sortes d'autres objectifs. Des projets récents — par rapport aux carburants de rechange et aux marchés réservés aux autochtones (soit la politique visant à adopter des objectifs pour ce qui est du niveau des marchés attribués aux autochtones) — visent à établir des objectifs plus clairs qu'auparavant en matière d'attribution de marchés. Toutefois, il est encore trop tôt pour en évaluer l'incidence.

6.85 Traditionnellement, les attentes auxquelles les marchés devraient répondre par rapport à d'autres objectifs étaient ajoutées sans qu'on précise clairement les résultats prévus, ni qu'on mesure les résultats obtenus. Les attentes et l'information sur les résultats sont généralement trop vagues pour étayer des conclusions fermes. Les preuves disponibles laissent croire que les efforts consacrés à la promotion — ou, du moins, au respect — des

objectifs déclarés ne permettent pas de répondre aux attentes des intervenants. Cependant, aux yeux des gestionnaires ministériels, l'absence d'une rétroaction précise de la part des ministères chargés de l'élaboration des politiques confirme que les résultats sont fructueux.

Conclusions et recommandations

6.86 À notre avis, nos constatations les plus importantes sont celles qui se rapportent à l'orientation de gestion, à la surveillance et à l'établissement des rapports et au contexte de travail. Il s'agit de questions cadres : elles portent sur la capacité du Conseil du Trésor de savoir si l'attribution des marchés s'améliore ou s'aggrave, de gérer les responsabilités partagées et de s'entendre sur les priorités relatives aux améliorations à apporter. Ces questions portent également sur la capacité de tous les ministères d'obtenir de bons résultats dans l'attribution des marchés.

6.87 Ces questions étaient sans doute moins importantes lorsque le Conseil du Trésor pouvait supposer que le maintien de la situation actuelle constituait une stratégie pertinente. Aujourd'hui, elles empêchent les personnes et les organismes intéressés de s'adapter comme il faut à un contexte en évolution rapide et à produire le type de résultats très efficaces (à un coût faible) que les gouvernements doivent être en mesure d'offrir et de démontrer. L'attribution des marchés doit être mieux encadrée et appuyée, et être orientée plus rigoureusement, si l'on veut changer les tendances antérieures sans porter atteinte aux valeurs traditionnelles d'intégrité et de probité.

6.88 L'amélioration du rendement des marchés n'est pas simplement un problème technique pour les bureaucrates ou les spécialistes des achats. Les contraintes qui empêchent d'améliorer l'attribution des marchés (et d'établir des rapports plus honnêtes sur le rendement des marchés) sont complexes, anciennes et solidement enracinées**.** Elles ne s'inscrivent pas toutes dans le cadre de l'étendue de cette vérification, bien qu'elles doivent entrer en ligne de compte dans tout effort réaliste visant à améliorer le rendement des marchés.

6.89 En raison de la nature de ces contraintes, des différences entre les ministères et de l'évolution du contexte des marchés de l'État, nous ne croyons pas que l'on pourra améliorer l'attribution des marchés en adoptant des solutions simples ou des modèles « universels » conçus pour toutes les situations et de façon permanente. On devra faire des choix difficiles et des distinctions précises : sur l'objet des marchés; sur les secteurs où il est utile que la direction consacre son attention pour réaliser l'excellence dans l'attribution des marchés; et sur la façon d'harmoniser le souci des résultats avec le processus à respecter.

6.90 Parce que le Conseil du Trésor continue de déléguer des pouvoirs dans l'attribution des marchés et que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en fait autant pour ce qui est des pouvoirs d'achat, les ministères opérationnels sont de plus en plus responsables de ces choix et doivent cerner les occasions et les problèmes et prendre des mesures à cet égard. Le Secrétariat du Conseil du Trésor peut les aider en mettant à leur disposition les outils qu'il leur faut.

6.91 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait fournir aux ministères :

- **un cadre stratégique qui tient compte des différences entre les ministères et qui définit des objectifs de rendement plus clairs, lorsqu'il y a lieu;**

- **de meilleurs moyens de gérer les tensions de longue date entre les responsabilités, les attentes et les pouvoirs des personnes et des organismes;**

- **un cadre pour les rapports de gestion, mieux adapté aux responsabilités attribuées et aux attentes à l'égard du rendement et étayé par une information sur le rendement définie uniformément et crédible.**

6.92 Nous avons été impressionnés par la façon dont les rapports publics, qu'ils soient ou non exigés par la loi, peuvent influer sur les comportements et informer les milieux hors du gouvernement. Il est nécessaire de lancer le mouvement d'amélioration, de donner l'occasion de débattre l'importance relative des différents résultats et de continuer de mettre l'accent sur le rendement des marchés.

6.93 Le gouvernement devrait améliorer ses rapports pour soumettre au Parlement une évaluation périodique globale du rendement des marchés et des priorités en la matière, en faisant état des progrès accomplis.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Dans le cadre de la politique sur les marchés, comme dans d'autres secteurs de politiques, le Conseil du Trésor accorde davantage de pouvoirs, de latitude et d'options à chaque ministère et organisme, ce qui leur permettra d'exécuter efficacement leurs programmes à l'intérieur des balises d'un cadre solide d'orientation stratégique. Les pierres angulaires du cadre de la politique sur les marchés sont bien définies et comportent fondamentalement l'utilisation de marchés pour satisfaire efficacement les besoins liés aux opérations et aux programmes, obtenir la meilleure valeur de façon équitable et transparente, et atteindre d'autres objectifs gouvernementaux à l'échelle nationale. Ces principes ont récemment été renforcés par les accords commerciaux internationaux et intérieurs du Canada et par leurs mécanismes connexes de règlement des différends liés aux marchés. À l'intérieur de ce cadre stratégique, les ministères auront la latitude d'atteindre de bons résultats relativement à l'exécution des programmes, tout en tenant compte d'un processus approprié et de l'intégrité de l'adjudication des marchés. Les ministères et les organismes seront de plus encouragés à mettre au point des outils et des processus de mise en oeuvre adaptés à leurs besoins particuliers et à établir des objectifs de rendement, tenant compte du cadre stratégique ainsi que de leurs objectifs en ce qui a trait aux opérations et à l'exécution des programmes. Enfin, le Conseil du Trésor appuie l'amélioration des rapports sur les marchés avec une évaluation globale périodique du rendement des marchés et des priorités dans la mesure où cela est possible et réalisable avec les ressources disponibles.*

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, passe actuellement en revue les cadres de travail et les responsabilités en matière de politique d'approvisionnement. Les discussions permettront sans aucun doute à tous les intervenants de mieux comprendre les responsabilités, les attentes, les pouvoirs et les obligations à cet égard.*

Des initiatives, comme la mise en oeuvre récente dans tous les ministères d'un instrument automatisé de rapport sur les marchés, devraient aussi permettre d'obtenir des statistiques plus exactes et plus complètes sur ce genre d'activité à l'échelle du gouvernement.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de notre vérification était de donner au Parlement de l'information sur le rendement des marchés de l'État.

Étendue et méthode

Nous avons examiné les responsabilités du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada selon la politique et le cadre officiels, soit leur rendement dans l'établissement du cadre des marchés de l'État et dans le leadership et l'encadrement qu'ils exercent auprès des autres ministères. Ces responsabilités sont définies dans :

- l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui autorise le Conseil du Trésor à intervenir au nom du Cabinet dans les questions d'administration courante, notamment le droit inhérent des ministres d'acheter des biens et des services;

- l'article 7 de la *Loi sur Travaux publics et Services gouvernementaux Canada*, qui ordonne au ministre de planifier et d'organiser la fourniture des biens et la prestation des services.

Nous avons examiné le cadre de responsabilisation d'après les critères exposés dans les pages suivantes. Sous l'angle de ces critères, nous avons étudié l'information provenant :

- d'une analyse des dispositions de la politique même, en mettant l'accent sur les documents de principe du Conseil du Trésor de même que sur ceux de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de quatre autres ministères;

- des constatations des rapports de vérification interne portant sur l'attribution des marchés au gouvernement au cours des cinq dernières années et des vérifications antérieures du Bureau;

- des témoignages et des instances des comités permanents des opérations gouvernementales et des comptes publics;

- des entrevues avec des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de trois ministères chargés d'élaborer des politiques et de sept ministères opérationnels.

Pour examiner les résultats obtenus par ceux et celles qui appliquent le cadre stratégique du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, nous avons examiné l'information provenant des sources ci–dessus, ainsi que :

- de l'examen et de l'analyse des données sur les marchés et les comptes publics du gouvernement;

- de l'analyse de documents fournis par des représentants de Service correctionnel Canada, de Pêches et Océans Canada, de Santé Canada, du ministère de la Défense nationale, de Ressources naturelles Canada, de Revenu Canada et de Transports Canada et de discussions avec ces représentants;

- de l'analyse de plus de 250 marchés, dans le cadre desquels quatre ministères ont versé des sommes de 69 millions de dollars en 1995-1996.

Nous n'avons pas examiné les marchés de travaux de construction, de biens immobiliers ou de services de voyages.

Critères et indicateurs de rendement

Les critères que nous avons appliqués sont énoncés ci–après, avec les sous–critères et les indicateurs des résultats quantitatifs dont nous avons tenu compte. On a défini ces critères comme suit. Les quatre premiers critères, qui portent essentiellement sur les résultats du cadre, se fondent sur les critères édictés par CCAF–FCVI Inc. Dans un certain nombre d'autres administrations, les vérificateurs législatifs et les gestionnaires ont fait l'essai et l'application de ces critères dans différentes situations. Ces critères se fondent sur des sous–critères dont nous avons discuté avec les représentants du Conseil du Trésor du Canada et que nous avons mis à l'épreuve dans le cadre de vérifications antérieures portant sur la politique administrative.

Les autres critères ont trait à des résultats qui concernent davantage les opérations. Nous les avons mis au point expressément pour cette mission de vérification, pour ensuite les examiner avec les gestionnaires et les autres intervenants et les adopter avec l'accord du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous avons envisagé d'appliquer un critère supplémentaire en examinant les marchés portant sur les services de technologie de l'information, soit *la mesure dans laquelle les marchés de l'État protègent l'information et la propriété intellectuelle du gouvernement*. Toutefois, nous n'avons pas, dans le cadre de nos travaux, tiré une conclusion globale par rapport à ce critère.

Critère	Sous–critères	Indicateurs des résultats
Orientation de la direction. Mesure dans laquelle les objectifs du gouvernement en ce qui a trait à l'attribution des marchés sont clairs, bien compris et bien intégrés dans les plans, les structures, les pouvoirs délégués et les décisions du gouvernement.	• Mesure dans laquelle les responsabilités sont clairement attribuées. • Mesure dans laquelle les attentes de rendement sont claires. • Mesure dans laquelle les pouvoirs (et d'autres ressources) sont délégués proportionnellement à la responsabilité et aux attentes.	• énoncés de politique • énoncés de mandat et de mission • pouvoirs délégués • plans et objectifs • interdictions • chacun comprend ce qu'on attend de lui
Surveillance et rapports. Mesure	• Mesure dans laquelle la	• cadres des rapports

Critère	Sous–critères	Indicateurs des résultats
dans laquelle on surveille le rendement des marchés, on établit des rapports et on donne suite aux conclusions.	surveillance et les rapports permettent de définir les occasions d'effectuer des opérations d'achat plus judicieuses. • Mesure dans laquelle il existe des rapports pertinents et fiables sur l'exercice des responsabilités dans l'attribution des marchés. • Mesure dans laquelle on examine à juste titre l'exécution des marchés.	• définition des données • données et regroupements • interprétations et analyses • mesures donnant suite à l'information
Personnes et contexte de travail. Mesure dans laquelle le gouvernement prévoit les stimulants, les sanctions et les occasions de perfectionnement voulus pour continuer de compter sur du personnel compétent et d'expérience dans l'attribution des marchés.	• Mesure dans laquelle on reconnaît le bon rendement et le rendement faible et l'on prend des mesures à ce sujet. • Mesure dans laquelle on prend des mesures pour définir, garder et améliorer les compétences nécessaires.	• évaluation des compétences et des besoins de formation ainsi que des plans à cet égard • formation donnée • attestations • stimulants et sanctions appliqués
Autres ressources et outils. Mesure dans laquelle les processus et les outils d'attribution des marchés permettent d'obtenir le rendement voulu dans l'attribution des marchés.	• Mesure dans laquelle les processus, les ressources en information, les devis normalisés et les conditions permettent aux fonctionnaires et aux fournisseurs d'obtenir de bons résultats. • Mesure dans laquelle les processus et les outils d'attribution des marchés sont conçus à un coût raisonnable.	• utilité (plaintes et évaluations) • (coûts)
Analyse sélective. Mesure dans laquelle on repère les demandes de biens et de services qui sont inadmissibles, trop onéreuses ou inutiles, de sorte que le gouvernement fédéral n'achète — avec intégrité — que ce dont il a besoin.	• Mesure dans laquelle on distingue les « besoins » des « voeux ». • Mesure dans laquelle les marchés tiennent compte des exigences. • Mesure dans laquelle on détecte et prévient les opérations restreintes ou interdites.	• demandes rejetées, avis donnés (adoptés et rejetés) • changements apportés aux devis ou à la stratégie d'approvisionnement • économies réalisées • opérations interdites ou non autorisées traitées (négatives) • nombre de modificatifs (devis faibles)
Concurrence. Mesure dans laquelle le processus de la mise en concurrence (lorsqu'on y fait appel)	• Mesure dans laquelle on fait appel à la concurrence.	• nouveaux fournisseurs attirés • renouvellement du bassin de

Critère	Sous–critères	Indicateurs des résultats
est transparent et équitable et permet d'obtenir un bon rapport qualité–prix.	• Mesure dans laquelle on négocie les prix lorsque la mise en concurrence n'est pas pratique. • Mesure dans laquelle la concurrence permet d'attirer les fournisseurs les plus compétents. • Mesure dans laquelle le gouvernement traite équitablement les fournisseurs mis en concurrence. • Mesure dans laquelle la concurrence permet de réaliser des économies (ou un meilleur rapport qualité–prix).	fournisseurs • nombre de soumissionnaires et étendue de l'invitation • examens d'assurance de la qualité • taux de plaintes et décisions
Réalisation. Mesure dans laquelle les marchés de l'État permettent de réaliser les objectifs convenus, au moment voulu et au prix établi.	• Mesure dans laquelle le gouvernement obtient la contrepartie du marché qu'il passe (pour ce qui est du coût, de la qualité et du délai) • Mesure dans laquelle les fournisseurs obtiennent la contrepartie des marchés qu'ils concluent.	• attestations de paiement • évaluations des entrepreneurs • modificatifs • résultats de la vérification des marchés • application des sanctions et des stimulants destinés aux fournisseurs
Durée du cycle. Mesure dans laquelle le gouvernement passe des marchés en temps opportun.	• Mesure dans laquelle la durée du cycle respecte les exigences de l'utilisateur et les besoins opérationnels. • Mesure dans laquelle la durée du cycle est proportionnelle à la valeur ajoutée.	• délai entre la demande et l'approbation • délai entre l'approbation et l'appel d'offres • délai entre l'appel d'offres et l'adjudication
Coûts administratifs. Mesure dans laquelle le gouvernement fédéral passe et administre les marchés à un coût raisonnable pour tous les participants.	• Mesure dans laquelle les coûts engagés doivent être surveillés et contrôlés. • Mesure dans laquelle les coûts doivent être raisonnables à la lumière du rendement prévu.	• coûts du gouvernement (directs, généraux et de gestion) • coûts des fournisseurs
Concours apporté aux autres objectifs. Mesure dans laquelle l'attribution des marchés concourt aux autres objectifs ou n'y fait pas obstacle.	(Selon les mécanismes adoptés) • Mesure dans laquelle les volumes cibles d'activités sont confiés aux destinataires désignés.	• volume d'activités • fréquence des opérations interdites (*voir aussi analyse sélective*) • pourcentage d'application des clauses et conditions

Critère	Sous–critères	Indicateurs des résultats
	• Mesure dans laquelle le gouvernement évite les cas où l'utilisation des marchés est restreinte ou interdite (*voir analyse sélective*). • Mesure dans laquelle le gouvernement achète des biens ou des services selon les caractéristiques privilégiées. • Mesure dans laquelle des clauses et conditions uniformisées sont appliquées. • Effet du regroupement et du dégroupement sur les groupes de fournisseurs (*voir concurrence*)	uniformisées • proportion du « total des achats » respectant les caractéristiques souhaitées

Équipe de vérification

Michael Weir
Jaak Vanker
Alain Boucher
Joe Reperto
Gerry Nera
Tony Brigandi
Holly Shipton
Marjorie Pound
Cyril Lee–Shanok
Barry Neilson
Janet Hatt
Rosemary Marenger

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur général adjoint responsable, M. Shahid Minto.

Chapitre 7

Les cartes d’achat

Table des matières

	Page
Points saillants	7-5
Introduction	7-7
Observations et recommandations	7-8
De meilleures procédures de contrôle sont nécessaires	7-8
Le contrôle varie selon les organisations	7-8
Les organisations doivent analyser l'utilisation des cartes	7-8
Il est nécessaire d'améliorer la surveillance et l'analyse	7-8
L'utilisation accrue des outils électroniques améliorerait le contrôle	7-10
Évaluation des avantages et échange des meilleures pratiques	7-10
L'étendue des avantages nets n'est pas établie avec certitude	7-10
Les organisations pourraient tirer profit de l'échange des meilleures pratiques	7-10
Conclusion	7-10
À propos de la vérification	7-12

Les cartes d’achat

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Trevor R. Shaw

Points saillants

7.1 Les cartes d’achat constituent un instrument d’achat récent dans l’administration fédérale. L’utilisation des cartes s’est répandue rapidement depuis 1991 et cette croissance se maintient. En 1996, les cartes, au nombre d’environ 20 000, ont servi à acheter des biens et des services pour une valeur de 172 millions de dollars.

7.2 L’utilisation des cartes ne permet pas d’exercer les contrôles financiers traditionnels, par exemple la séparation des tâches. Le contrôle est essentiel, mais pour pouvoir l’exercer, les organisations doivent surveiller et analyser l’utilisation des cartes, comptabiliser et rapprocher les débits, effectuer des vérifications périodiques et des vérifications des opérations sur carte. Nous avons constaté qu’il y a place à l’amélioration à ces égards. En particulier, il est nécessaire d’avoir une meilleure information et d’avoir davantage recours aux outils électroniques pour moderniser le contrôle des cartes.

7.3 Les mesures dont nous disposons n’indiquent pas de pertes importantes pour le moment, mais la gravité et le nombre de problèmes pourraient s’accroître si les organisations ne renforcent pas le contrôle et n’échangent pas leurs meilleures pratiques. Il est temps que le gouvernement évalue le programme des cartes afin de déterminer les nouveaux risques et les processus de contrôle de gestion qui devraient être appliqués.

Introduction

7.4 La vérification que nous avons effectuée en 1996 sur la gestion du matériel au gouvernement fédéral comprenait des travaux préliminaires qui avaient permis de déceler des problèmes touchant l'utilisation des cartes d'achat. Nous avons effectué une vérification portant uniquement sur ces cartes dont nous communiquons les résultats dans le présent chapitre.

7.5 Une carte d'achat du gouvernement est une carte de crédit qui sert à acheter et à payer des biens et des services pour le compte des ministères et des organismes fédéraux. Les organisations remettent des cartes aux employés, mais l'État demeure responsable des comptes de ces cartes. Ceux–ci sont acquittés par un ministère, une direction générale ou une division de la fonction publique du Canada.

7.6 Les cartes d'achat sont des instruments que l'on fournit à des fonctionnaires pour effectuer des achats. Lorsqu'elles sont utilisées, l'État est irrévocablement tenu de payer. En 1996, les fonctionnaires ont effectué, à l'aide de cartes, plus de 615 000 opérations évaluées à 172 millions de dollars.

7.7 Depuis l'introduction des cartes, leur utilisation s'est répandue rapidement et cette croissance se maintient. En 1992, quelque 2 000 cartes ont été émises. À l'heure actuelle, environ 20 000 cartes sont utilisées par les fonctionnaires dans plus de 70 ministères et organismes. La plupart des opérations ont trait à de petites sommes, soit moins de 150 $. Environ 5 p. 100 des opérations sur carte dépassent 1 000 $ et elles constituent 44 p. 100 du total des achats sur carte.

7.8 Les cartes d'achat constituent une modification substantielle des modes d'acquisition et de paiement de biens et de services des organisations gouvernementales. En décembre 1991, le Conseil du Trésor a lancé officiellement dans tout le gouvernement le programme des cartes d'achat. Le Secrétariat du Conseil du Trésor faisait valoir que l'utilisation des cartes était novatrice, conforme aux objectifs de Fonction publique 2000 et à l'objectif fondamental de réduction des coûts administratifs et qu'elle permettrait aux employés d'acheter plus directement certains biens et services.

7.9 Avant l'introduction des cartes, les employés effectuaient de petits achats à l'aide de systèmes inefficients qui nécessitaient le traitement manuel de nombreux bons de commande. En faisant tous les achats par carte de crédit et en payant les sociétés émettrices de cartes une fois par mois, les ministères n'avaient plus à traiter une multitude de bons de commande et à payer les divers fournisseurs. On s'attendait à en retirer plusieurs avantages dont le raccourcissement du délai d'approvisionnement et la réduction du nombre de factures de fournisseurs et de paiements.

7.10 Les organisations peuvent remettre une carte à tout employé. Les cartes servent à acheter des articles aussi divers que des ordinateurs et des logiciels, des outils et des articles de quincaillerie, de l'équipement et du mobilier, des fournitures de bureau et d'entretien, des services de formation, des droits et des abonnements, des services d'entreposage ainsi que du matériel et des vivres à consommer sur place. Selon la politique du Conseil du Trésor, les cartes d'achat ne doivent pas servir à payer les frais de déplacement et les dépenses liées à l'utilisation de véhicules automobiles, parce que d'autres cartes servent à ces fins. De plus, les cartes d'achat ne peuvent être utilisées pour obtenir des avances de fonds.

7.11 Objet de la vérification. Notre objectif consistait à déterminer si les cartes d'achat ont fait l'objet d'un contrôle adéquat. Des détails sur l'étendue et la méthode de vérification se trouvent à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

De meilleures procédures de contrôle sont nécessaires

7.12 Un certain nombre de conditions se rattachent à l'émission des cartes. Premièrement, l'émission et l'utilisation doivent être autorisées. Deuxièmement, la carte doit être émise parce qu'elle est nécessaire, et sa limite de crédit doit être proportionnelle à l'utilisation que l'on prévoit en faire. Troisièmement, l'employé doit accepter formellement la responsabilité de la carte et s'engager à respecter les autorisations, les politiques et les procédures pertinentes. Enfin, l'employé doit savoir que l'on s'attend à ce qu'il protège la carte et à ce qu'il l'utilise avec prudence et en faisant preuve de probité.

Le contrôle varie selon les organisations

7.13 Les organisations sont autorisées à utiliser les cartes de même qu'à établir des politiques et des procédures administratives. Toutefois, nous avons constaté que le contrôle est exercé différemment dans les quatre organisations que nous avons vérifiées et que certaines de ses composantes de base présentent des faiblesses. À titre d'exemple, les politiques ministérielles sont parfois incompatibles avec la politique du Conseil du Trésor; les formulaires de déclaration des responsabilités n'expliquent pas toujours clairement les engagements des employés qui reçoivent une carte; les fonctions de contrôle des coordonnateurs de cartes ne sont ni définies ni consignées uniformément; peu d'organisations ont une procédure de contre–vérification permettant de s'assurer que, lors du départ ou de la mutation d'un détenteur, la carte est annulée rapidement; peu d'organisations veillent à ce qu'un niveau minimal de directives soient données à tous les détenteurs de carte.

Les organisations doivent analyser l'utilisation des cartes

7.14 Les gestionnaires ont un pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit d'émettre une carte. Les ministères n'ont pas élaboré de directives pour aider à déterminer la nécessité des cartes et les limites de crédit appropriées. Les ministères ont jusqu'à maintenant délivré quelque 20 000 cartes; ils doivent s'assurer que les détenteurs en ont vraiment besoin et que ceux qui devraient les utiliser le font effectivement. Pour analyser la situation, les organisations doivent obtenir de l'information concernant les détenteurs, la fréquence d'utilisation et la nature des achats effectués. Ainsi, elles pourront établir si elles prennent plus de risques que nécessaire pour obtenir les avantages liés à l'utilisation des cartes.

Il est nécessaire d'améliorer la surveillance et l'analyse

7.15 Il est devenu plus difficile d'exercer les contrôles financiers traditionnels, telle la séparation des tâches, avec l'utilisation des cartes. Ainsi les détenteurs de carte peuvent engager des fonds publics, acheter et recevoir des biens et des services et, plus tard, certifier les débits figurant sur leur compte de carte. Le contrôle est essentiel, mais pour pouvoir l'exercer, les organisations doivent surveiller et analyser l'utilisation des cartes, comptabiliser et rapprocher les débits, effectuer des vérifications périodiques et des vérifications des opérations sur carte. Nous avons constaté qu'il y a place à l'amélioration à ces égards.

7.16 Les gestionnaires ne font pas toujours de deuxième examen ni d'examen en profondeur des opérations lorsque leurs subordonnés certifient leur propre compte de carte aux termes de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.* Les organisations ne font pas de surveillance ni de suivi des comptes de carte inactifs, ni si les cartes sont soudainement utilisées après une période d'inactivité. Les ministères doivent aussi repérer les modes d'utilisation inhabituels et établir si les pratiques s'améliorent et si le taux d'erreurs demeure acceptable. Enfin, la politique du Conseil du Trésor exige que les ministères fassent des vérifications internes de l'utilisation des cartes,

mais nous n'en avons recensé que dix dans tout le gouvernement depuis 1995, dont six qui ont été effectuées récemment dans des bases militaires de la Défense nationale.

7.17 Nous avons parcouru des centaines de relevés de carte des quatre organisations vérifiées et fait des tests détaillés pour plus de 260 opérations. Voici quelques–uns des problèmes que nous avons observés : il n'y avait pas toujours de preuves que l'on exerçait des procédures de contrôle et la documentation relative aux achats sur carte était incomplète; des cartes avaient été utilisées pour des achats soumis à des restrictions aux termes de la politique; il n'était pas toujours possible de déterminer si les cartes avaient été utilisées seulement par leur détenteur; certains articles en stock n'avaient pas été inscrits dans le système de gestion des stocks et les achats dépassaient les limites d'autorisation.

7.18 Les processus de contrôle doivent également être améliorés afin de pouvoir prévenir ou détecter toute utilisation irrégulière de la carte. À titre d'exemple, lors d'une enquête récente du Secrétariat du Conseil du Trésor portant sur quelque 70 organisations, les coordonnateurs ministériels des cartes ont déclaré que 21 cartes avaient été perdues ou volées. Malheureusement, les coordonnateurs ne sont pas toujours en mesure de connaître le nombre exact de cartes perdues. Nous avons déterminé, d'après nos recherches dans les fichiers de données des six derniers mois de 1996, qu'au moins 680 cartes étaient des cartes de remplacement. Cela indique que les cartes sont perdues ou endommagées à un taux de 3 p. 100 — soit plus qu'il n'est signalé au Secrétariat. Les organisations ne peuvent dire exactement combien de cartes ont été perdues. Elles doivent savoir pourquoi les cartes ont été remplacées et consigner l'information sur les cartes perdues.

7.19 Enfin, l'analyse des données indique qu'au moins 800 comptes de carte étaient en souffrance en octobre 1996.
Des intérêts de paiements en retard s'élevant à 79 121 $ ont été facturés
aux organisations fédérales entre août 1996 et décembre 1996.

7.20 Toute l'information donnée ci–dessus signale des risques, mais les mesures dont nous disposons n'indiquent pas pour le moment de pertes ni de dommages importants. Cependant, comme les cartes sont de plus en plus utilisées et qu'elles servent à faire des centaines de milliers d'opérations hautement diversifiées, les problèmes pourraient passer inaperçus jusqu'à ce que les ministères et les organismes améliorent leur contrôle et réduisent le risque de pertes futures.

L'utilisation accrue des outils électroniques améliorerait le contrôle

7.21 Compte tenu de la nature et de l'utilisation répandue des cartes, l'information devient essentielle pour en moderniser le contrôle. Les organisations n'ont pas rapidement accès à une information suffisante qui leur permettrait de surveiller avec efficience et efficacité l'utilisation des cartes ainsi que de détecter les opérations inhabituelles et d'analyser les caractéristiques de leur utilisation (qui achète quoi et où). Cette utilisation des cartes connaît une très forte croissance, mais sept organisations seulement échangent électroniquement sous une forme quelconque de l'information ou des données avec les sociétés émettrices de cartes. Des quatre ministères que nous avons vérifiés, seul Ressources naturelles Canada a instauré l'échange électronique de données pour presque tous ses comptes de cartes. De plus, les nouvelles technologies permettent d'améliorer le contrôle sur les opérations.

Évaluation des avantages et échange des meilleures pratiques

L'étendue des avantages nets n'est pas établie avec certitude

7.22 Une seule des quatre organisations que nous avons vérifiées, Ressources naturelles Canada, comparait les utilisations réelles et éventuelles des cartes et mesurait les économies réalisées sur le plan administratif. Aucune des

quatre n'avait établi si les cartes, dans le contexte de l'activité globale d'achat, permettaient toujours de réaliser des économies. Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas tenté de mesurer les gains ou les pertes de productivité découlant de l'utilisation des cartes.

Les organisations pourraient tirer profit de l'échange des meilleures pratiques

7.23 Selon nos constatations, les organisations pourraient tirer profit de l'échange des meilleures pratiques et de directives sur le contrôle efficace des cartes. Nous avons observé que l'apprentissage se faisait individuellement, sans qu'il y ait de mécanisme permettant de transférer et de multiplier les meilleures pratiques.

Conclusion

7.24 Nous avons constaté que l'utilisation des cartes s'est répandue rapidement, mais que les organisations fédérales n'ont pas été suffisamment préparées à gérer les risques inhérents à leur utilisation. De nombreux moyens peuvent être pris pour gérer les risques et exercer plus de rigueur pour tirer des avantages de l'utilisation des cartes.

7.25 Il ne semble pas y avoir eu de pertes importantes pour le moment, mais la gravité et le nombre de problèmes pourraient s'accroître si les organisations ne modernisent ni ne renforcent le contrôle de l'utilisation des cartes. Il est temps que le gouvernement évalue le programme des cartes afin de déterminer les nouveaux risques et les processus de contrôle qui devraient être appliqués.

7.26 Les ministères et les organismes devraient revoir leurs stratégies et leurs plans d'utilisation des cartes d'achat. Chaque organisation devrait analyser l'utilisation des cartes et adopter les contrôles qui répondent le mieux à ses besoins et qui désamorcent le mieux les risques.

7.27 Le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada devraient poursuivre leur collaboration avec d'autres organisations fédérales, les sociétés émettrices de cartes et les fournisseurs afin d'améliorer le programme des cartes et de resserrer le contrôle.

Réponse de la Gendarmerie royale du Canada : *Au cours de l'année écoulée, la GRC a tenu un atelier pour les coordonnateurs divisionnaires des cartes d'achat. On a nommé un coordonnateur national au programme des cartes d'achat qui doit voir à ce que les coordonnateurs divisionnaires respectent les modalités de contrôle relatives à l'émission des cartes.*

La liaison nécessaire entre la Sous–direction du matériel et des services et la Sous–direction des finances est en place pour assurer la conformité de la politique de la GRC à celle du Conseil du Trésor sur l'utilisation des cartes d'achat. On a élaboré une méthode de facturation uniforme pour les achats effectués avec les cartes afin de faciliter le paiement en temps opportun des factures mensuelles. Le programme sera davantage contrôlé grâce à l'importance qui sera accordée au Programme d'assurance de la qualité, que l'on élabore actuellement pour les domaines de responsabilité de la Direction des finances et de l'approvisionnement.

Réponse du ministère de la Défense nationale : *Tout comme Ressources naturelles Canada, le MDN dispose d'un système automatisé de comptes créditeurs qui lui permet de traiter mensuellement les factures électroniques de MasterCard, principale carte d'achat utilisée au sein du Ministère. D'ici juin 1997, toutes les factures résultant d'achats faits avec la carte seront traitées électroniquement.*

Même si le MDN n'a pas encore évalué les économies réalisées, sur le plan administratif, grâce à l'utilisation des cartes d'achat, il est évident qu'il en retire déjà des bénéfices. Ainsi, il reçoit une seule facture électronique mensuelle contenant des milliers d'achats qu'il peut payer par un seul chèque. Si les cartes n'avaient pas été

utilisées, ces achats auraient nécessité des centaines de demandes de chèques qui auraient été traitées manuellement. De plus, les gestionnaires ont souvent mentionné, lors de discussions informelles, que la carte d'achat leur avait permis d'acheter de façon plus rapide, plus intelligente et plus économique.

Les politiques ministérielles actuelles sont conformes à celles du Conseil du Trésor et les précisent. Toutefois, nous convenons qu'il est possible d'améliorer nos processus de contrôle et de comptes rendus, afin de réduire les risques liés à la mauvaise utilisation ou à l'abus des cartes d'achat.

Réponse de Ressources naturelles Canada : *Ressources naturelles Canada est un utilisateur avancé des cartes d'achat et de l'échange de données informatisées et il a pris l'engagement d'améliorer continuellement ses processus de contrôle. Notre groupe de vérification interne, qui a aidé le Bureau du vérificateur général à effectuer sa vérification, indique que nos contrôles sont raisonnables. Ainsi qu'il est noté dans ce chapitre, le Ministère est une source de nouvelles pratiques optimales et est d'accord avec la recommandation selon laquelle les ministères devraient partager leurs meilleures pratiques.*

Réponse de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : *Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, en tant que fournisseur de services communs pour la passation de marchés de services de cartes, continuera d'améliorer ses services aux clients.*

À propos de la vérification

Objectif

La vérification avait pour objectif de déterminer si un contrôle adéquat a été exercé sur l'utilisation des cartes d'achat dans l'administration fédérale.

Étendue et méthode

Nous avons vérifié les activités liées à l'utilisation des cartes de quatre organisations — Défense nationale, Gendarmerie royale du Canada, Pêches et Océans Canada et Ressources naturelles Canada. Ces organisations font environ 54 p. 100 des achats courants sur carte. Nous avons examiné les politiques et les systèmes de même que les études et les rapports de vérification internes publiés, et nous avons fait des tests détaillés des opérations sur carte dans ces quatre entités. Nous n'avons pas effectué de test pour établir si les cartes permettaient de faire des économies.

Nous avons aussi examiné certaines fonctions du Secrétariat du Conseil du Trésor et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada en tant qu'organismes centraux responsables de la politique sur les cartes et de la passation de marchés de services liés aux cartes. De plus, nous avons analysé les données sur l'ensemble du gouvernement fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'une des banques qui émettent les cartes d'achat du gouvernement. Nous n'avons pas vérifié l'utilisation des cartes de voyage et des cartes pour les véhicules automobiles.

Équipe de vérification

Brian Brisson
John Cathcart
Nathalie Chartrand
Wing Shing Ma
Tony Shaw
Gordon Stock

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur général adjoint responsable, M. Shahid Minto.

Chapitre 8

Ministère des Finances — Le Programme de péréquation

Table des matières

Page

Points saillants 8-5

Introduction 8-7

Contexte historique 8-8

Principal objectif du Programme de péréquation 8-9

Capacités comparables de percevoir des recettes 8-9

Objectifs secondaires du Programme 8-10

Durabilité 8-10

Stabilité 8-11

Responsabilisation–responsabilité 8-11

Fonctionnement de la formule de péréquation 8-11

Objet de la vérification 8-13

Observations et recommandations 8-13

Capacités comparables de percevoir des recettes 8-13

Principes d'un régime fiscal représentatif 8-13

Traitement des taxes de vente et des recettes tirées des loteries dans le Régime fiscal représentatif 8-15

Nécessité de donner suite aux préoccupations des provinces quant au traitement des recettes tirées des ressources 8-16

Nécessité d'examiner l'assiette actuelle des impôts fonciers 8-17

Nécessité de réexaminer le traitement des frais d'utilisation 8-19

Maintenir un programme durable pour le gouvernement fédéral 8-21

Choisir l'année de base applicable au plafond 8-21

Maintenir un programme qui apporte un élément de stabilité aux provinces 8-23

Application de la disposition des « seuils » 8-23

Maintenir l'obligation de rendre compte 8-24

Responsabilisation envers le Parlement 8-24

Relations avec les provinces 8-25

Administration du Programme 8-26

Calcul des droits de péréquation 8-26

Vraisemblance des données 8-28

Traitement asymétrique des paiements insuffisants et des paiements excédentaires 8-28

Conclusion 8-30

À propos de la vérification 8-32

Pièces

8.1 Droits de péréquation totaux, de 1986-1987 à 1996-1997 8-7

8.2 Calcul des droits de péréquation 8-12

8.3 Capacité provinciale et péréquation, exercice 1996-1997 8-14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

8.4 Droits de péréquation en pourcentage du PNB - Droits avec et sans plafond, de 1982-1983 à 1996-1997 8-22

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

8.5 Écart, en pourcentage, par rapport au calcul final/le dernier — Provinces bénéficiaires 8-27

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

8.6 Prêts de péréquation aux provinces 8-29

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Ministère des Finances — Le Programme de péréquation

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificateur responsable : Jeff Greenberg

Points saillants

> Un élément essentiel qui caractérise la citoyenneté dans ce pays est qu'elle doit donner un accès relativement égal aux services gouvernementaux de base, quel que soit le lieu de résidence du citoyen.
>
> *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985*

8.1 Ce principe fondamental est toujours l'élément moteur du programme de péréquation du gouvernement fédéral, vieux de 40 ans, en vertu duquel, en 1996-1997, des paiements inconditionnels de 8,5 milliards de dollars ont été transférés aux provinces relativement pauvres. La péréquation est un programme axé sur les besoins, qui exige une attention soutenue et une mise au point continue pour rester conforme à son objectif.

8.2 L'objectif du Programme de péréquation étant d'égaliser la capacité des provinces à percevoir des recettes, la clé de son succès réside dans la façon dont le Régime fiscal représentatif, le fondement même du programme, reflète les divers régimes fiscaux provinciaux. Aussi, le Programme doit–il suivre l'évolution constante de ces régimes et s'y adapter. En vertu de la loi, le Programme doit être renouvelé au moins tous les cinq ans, ce qui donne au gouvernement fédéral l'occasion immanente d'actualiser le Programme, de concert avec les provinces. Nous avons constaté qu'un tel système fonctionne, mais qu'il pourrait être plus efficace si le comité fédéral–provincial sur la péréquation commençait son examen des questions en suspens plus tôt, à chaque nouvelle période de péréquation.

8.3 Nous sommes d'avis qu'il doit exister une solide base sur laquelle on puisse s'appuyer pour savoir pourquoi le Programme devrait être modifié et comment il devrait l'être. À ce propos, nous préconisons l'établissement de principes directeurs qui régiraient la structure du Régime fiscal représentatif ainsi que les dispositions plafond et seuil qui limitent les fluctuations des paiements.

8.4 Étant donné que c'est au Parlement de prendre les décisions finales concernant le Programme de péréquation, nous pensons que le ministère des Finances devrait s'efforcer davantage d'informer le Parlement, et le public en général, du fonctionnement de ce programme très complexe. Nous pensons également qu'il devrait faire une utilisation plus efficace du Parlement, en sollicitant l'avis d'un nombre plus grand d'intéressés plutôt que de s'appuyer quasi exclusivement sur l'avis d'un comité de fonctionnaires fédéraux et provinciaux.

8.5 Nous jugeons raisonnable le procédé administratif sur lequel sont fondés le calcul des droits et le versement des paiements. Toutefois, nous avons remarqué que les soldes impayés que les provinces doivent au gouvernement fédéral ne portent actuellement aucun intérêt, ce qui a procuré aux provinces, en 1995-1996, un avantage supplémentaire d'environ 38 millions de dollars. Nous pensons que le gouvernement devrait revoir sa politique concernant l'intérêt sur les soldes impayés qui lui sont dus, ou dont il doit lui–même s'acquitter.

8.6 Les fonctionnaires nous ont fréquemment rappelé que le Programme de péréquation occupe une place importante dans la fédération canadienne. Néanmoins, un tel programme ne peut être meilleur que les procédés en

place qui lui permettent de s'adapter aux forces mouvantes des régimes fiscaux provinciaux. Nous sommes d'avis que le Programme dans sa forme actuelle et les mécanismes de changement qui s'y rattachent fonctionnent raisonnablement bien, mais qu'ils pourraient être améliorés. C'est donc un défi à relever et une occasion à saisir par le gouvernement et le Parlement qu'il dessert.

Introduction

8.7 On a dit des paiements de transfert aux provinces qu'ils étaient l'élément « unissant » les différentes régions du pays. Ces paiements constituent le deuxième secteur de dépenses fédéral, en importance, la première place revenant aux frais d'intérêt sur la dette fédérale. En 1996-1997, les transferts en espèces du gouvernement fédéral aux provinces ont été évalués à 23 milliards de dollars, soit 15 p. 100 du montant total des dépenses fédérales. Outre ces paiements en espèces, le gouvernement fédéral a accordé aux provinces des transferts fiscaux totalisant approximativement 13 milliards de dollars — cette somme représente la valeur monétaire des points d'impôt que le gouvernement fédéral cède aux provinces pour améliorer leur capacité de financer les services sociaux.

8.8 Les paiements de 8,5 milliards de dollars effectués au titre du Programme de péréquation, dont la gestion relève du ministère des Finances, représentent plus du tiers du montant total des transferts en espèces aux provinces. Depuis que le Programme a été initialement adopté en 1957, toutes les provinces à l'exception de l'Ontario ont eu droit, à un moment donné, à des transferts de péréquation. À l'heure actuelle, sept provinces — soit toutes les provinces sauf l'Ontario, l'Alberta et la Colombie–Britannique — touchent des transferts de péréquation. La pièce 8.1 montre la croissance, et la répartition par province, des paiements de péréquation effectués au cours de la dernière décennie.

Pièce 8.1

Droits de péréquation totaux

De 1986-1987 à 1996-1997 (millions de dollars)

	1986-1987	1988-1989	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997
Terre–Neuve	678	839	919	886	950	956
Île–du–Prince–Édouard	138	177	194	168	190	188
Nouvelle–Écosse	620	835	949	908	1 059	1 129
Nouveau–Brunswick	643	771	868	870	917	904
Québec	2 942	3 393	3 627	3 589	3 868	4 017
Manitoba	471	795	914	872	1 079	1 039
Saskatchewan	285	457	531	490	413	259
Total	**5 775**	**7 267**	**8 002**	**7 784**	**8 476**	**8 493**

Source des données : Ministère des Finances

Tous les chiffres sont arrondis.

8.9 Les paiements de péréquation sont des transferts inconditionnels aux provinces, au sens où celles–ci peuvent utiliser les fonds comme bon leur semble. Les paiements sont calculés d'après une formule permettant d'évaluer la capacité des provinces à percevoir des recettes, selon chaque type d'impôt et de prélèvement, et de la comparer à une norme. Toute province dont la capacité fiscale est inférieure à la norme a droit à des paiements de péréquation qui portent sa capacité de percevoir des recettes au niveau de la norme.

8.10 Le principe de la péréquation est inscrit dans la *Constitution* depuis 1982 et l'autorisation nécessaire au Programme de péréquation est explicitée dans la Partie I de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le*

gouvernement fédéral et les provinces. Le programme est généralement renouvelé tous les cinq ans. Celui en cours a été renouvelé en 1994 et il vient à expiration en 1999.

Contexte historique

> Un élément essentiel qui caractérise la citoyenneté dans ce pays est qu'elle doit donner un accès relativement égal aux services gouvernementaux de base, quel que soit le lieu de résidence du citoyen.
>
> *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985*

8.11 Le Canada est un vaste pays dont la structure politique réunit deux paliers de gouvernement, chacun étant souverain dans sa propre sphère de compétence. Les responsabilités et les pouvoirs de chaque palier de gouvernement sont dictés par la *Constitution du Canada*. Celle–ci prévoit, entre autres, la responsabilité de la prestation de services publics et le pouvoir de percevoir des recettes à cette fin.

8.12 Dès 1867, on avait constaté l'écart existant entre la capacité de dépenser et la capacité de percevoir des recettes, et reconnu la nécessité, pour les provinces, de compter sur une aide importante du Dominion pour s'acquitter de leurs obligations financières. Cette aide a pris la forme de transferts annuels en espèces, que l'on avait l'habitude d'appeler des subventions à l'époque. La principale consistait en une subvention par habitant, fixée à 80 cents par habitant de chaque province, à concurrence de 400 000 personnes.

8.13 Les dispositions de ces arrangements étaient inscrites dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* — que l'on appelle maintenant la *Loi constitutionnelle (1867)* — et il était déclaré : « Ces subventions libéreront à toujours le Canada de toutes autres réclamations ... ». Si les provinces décidaient d'augmenter considérablement leurs dépenses, il était prévu qu'elles obtiennent leurs recettes additionnelles entièrement des sources qui leur avaient été attribuées.

8.14 Aussi permanents ces arrangements fiscaux fussent–ils censés être, ils ne pouvaient tout simplement pas résister au passage du temps. Les responsabilités sociales des provinces qui ont surgi brusquement dans la première moitié du XX^{e} siècle et la nécessité de percevoir des recettes pour les assumer sont devenues une source de mécontentement croissant entre le gouvernement fédéral et les provinces.

8.15 En 1937, la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (Commission Rowell–Sirois) a été mise sur pied pour examiner le mécontentement qui régnait et formuler des recommandations sur les moyens d'intervenir.

8.16 Selon l'une des recommandations contenues dans le rapport publié par la Commission en 1940, le Dominion doit verser chaque année (traduction libre) « des subventions d'après la norme nationale » aux provinces nécessiteuses, « pour permettre à toutes les provinces d'offrir à ses résidants des services répondant à des normes canadiennes moyennes » sans avoir à recourir à des impôts et taxes excessifs. Les subventions devaient être inconditionnelles et les provinces seraient libres de les dépenser comme elles l'entendaient, ou bien de les utiliser pour réduire leurs taux d'imposition.

8.17 L'avènement de la Seconde Guerre mondiale a eu pour effet de suspendre toute décision relative à la mise en oeuvre des recommandations de la Commission. Appelées à faire face à la situation d'urgence en temps de guerre, toutes les provinces ont convenu de céder au gouvernement fédéral leurs pouvoirs en matière d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés pendant la durée de la guerre, en échange de certaines garanties et d'un

dédommagement des pertes de recettes. Ces accords de « location fiscale » annonçaient les accords fédéraux–provinciaux de perception et de partage des recettes fiscales que nous connaissons aujourd'hui.

8.18 À la fin de la guerre, en dépit des objections formulées avec vigueur par les premiers ministres de l'Ontario et du Québec, le gouvernement fédéral a maintenu sa position dominante en matière de fiscalité, qu'il devait aux accords de location fiscale instaurés pendant les années de guerre. L'importance que prenait l'argument Keynésien à l'époque, à savoir qu'une politique fiscale centrale forte s'imposait pour promouvoir la stabilité économique et le plein emploi, explique l'insistance mise sur le rôle du gouvernement fédéral dans l'économie. En échange de son pouvoir de taxation, le gouvernement fédéral a mis en place un système de versement de subventions inconditionnelles par habitant à toutes les provinces, à l'exception de l'Ontario et du Québec, qui ont refusé de participer à ce nouvel arrangement.

8.19 En 1951, les accords de location fiscale ont été reconduits pour cinq autres années. Cette fois–ci, l'Ontario a décidé d'y adhérer, laissant le Québec faire cavalier seul.

8.20 En 1957, le programme de péréquation que les Canadiens connaissent aujourd'hui a été inscrit dans le texte de loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui prévoyait :

- le maintien des accords de location fiscale, tout en permettant que le gouvernement fédéral accorde un abattement fiscal aux provinces ne souhaitant pas y participer;

- des paiements de stabilisation pour protéger les provinces contre des baisses exceptionnelles, d'une année sur l'autre, des recettes en raison de l'évolution de la conjoncture économique;

- le versement de subventions de péréquation à chaque province, pour porter le rendement par habitant des recettes tirées de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, et des droits de succession au niveau du rendement des deux provinces les plus riches (à l'époque l'Ontario et la Colombie–Britannique).

Principal objectif du Programme de péréquation

Capacités comparables de percevoir des recettes

8.21 Le paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* expose l'objectif fondamental du Programme de péréquation.

> Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

8.22 Le principal objectif du Programme, dicté par l'interprétation de cette clause par le gouvernement, consiste à faire en sorte qu'après avoir touché des paiements de péréquation, aucune province ne devrait avoir une capacité de percevoir des recettes inférieure à une norme établie.

8.23 Cela ne veut pas dire que toutes les provinces devraient avoir la même capacité car, en pareil cas, les paiements devraient être établis en se fondant sur la capacité de la province la plus riche.

8.24 Cela ne veut pas dire non plus que les provinces bénéficiaires devraient avoir des recettes par habitant comparables. L'objectif du programme est bien de relever la *capacité fiscale* par habitant, et non les recettes réelles

par habitant tirées de la taxation. Ce n'est que si toutes les provinces avaient des régimes fiscaux identiques que la capacité fiscale et les recettes réelles perçues par habitant seraient comparables.

8.25 L'objectif a été consigné dans les révisions apportées à la *Loi constitutionnelle* en 1982, mais il avait déjà été accepté en 1957, au moment de l'adoption du Programme. Il était précisé, dans l'accord de 1957, que toute province aurait droit à des paiements de péréquation si les recettes par habitant qu'elle pourrait tirer d'un ensemble commun de sources fiscales étaient inférieures aux recettes que ce même ensemble de sources fiscales donnerait si on l'appliquait à une norme ou moyenne des provinces. À l'époque, cet ensemble ne comptait que trois sources de recettes — l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les droits de succession.

8.26 En 1967, l'assiette des recettes a été élargie pour être plus représentative des régimes fiscaux provinciaux. La nouvelle assiette, baptisée le Régime fiscal représentatif (RFR), portait à 16 le nombre de sources de recettes. Par la suite, les recettes municipales ont été intégrées à la formule de péréquation. De nos jours, le RFR compte 33 sources de recettes distinctes, allant de l'impôt sur le revenu aux primes d'assurance, des impôts fonciers aux charges sociales, et des taxes de vente aux « saintes » taxes.

8.27 En 1957, la norme utilisée pour comparer la capacité fiscale des provinces était l'assiette fiscale moyenne des trois sources de recettes des deux provinces les plus riches, l'Ontario et la Colombie–Britannique. Dix ans plus tard, la norme a été modifiée pour devenir une moyenne des dix provinces. En 1982, elle a été de nouveau modifiée pour représenter la moyenne de cinq provinces (Colombie–Britannique, Saskatchewan, Manitoba, Ontario et Québec), et elle est encore en vigueur aujourd'hui.

Objectifs secondaires du Programme

8.28 Outre l'objectif principal du Programme, inscrit dans la *Constitution du Canada*, plusieurs objectifs secondaires ont été établis par le ministère des Finances. Trois d'entre eux — durabilité, stabilité et responsabilisation–responsabilité — sont abordés dans les paragraphes qui suivent.

Durabilité

8.29 Selon le concept de durabilité, pour qu'un programme reste financièrement viable, les paiements à long terme qu'il occasionne ne doivent pas dépasser une certaine norme jugée acceptable par le gouvernement.

8.30 En raison de la crise énergétique des années 70 et de la croissance marquée des paiements de péréquation qui en a résulté, le gouvernement fédéral s'est trouvé aux prises avec un problème de durabilité du Programme qui l'a amené à lui apporter deux grands changements. Les révisions apportées en 1982 se sont traduites par l'établissement d'un plafond des dépenses et ont transformé la norme d'une moyenne de dix provinces en une moyenne de cinq provinces, excluant l'Alberta, riche en ressources naturelles, et les quatre provinces relativement pauvres de l'Atlantique. Ces deux changements devaient permettre de s'assurer que les coûts du Programme ne connaîtraient plus les importantes fluctuations du milieu des années 70.

8.31 Le plafond établi était une façon d'éviter que la croissance, en pourcentage, des paiements de péréquation ne dépasse la croissance, en pourcentage, du produit national brut (PNB).

Stabilité

8.32 Selon le concept de stabilité, les paiements effectués au titre du Programme aux provinces ne subissent pas de variation importante et déstabilisatrice.

8.33 L'inquiétude exprimée quant à la stabilité découle essentiellement des préoccupations des provinces, qui prétendaient que si le gouvernement fédéral avait prévu des mesures de protection pour éviter que ses dépenses ne prennent une ampleur incontrôlée, elles n'étaient pour leur part aucunement protégées contre des baisses marquées des paiements de transfert qui leur étaient destinés. On a donc instauré un ensemble de « seuils » pour atténuer les réductions des droits de péréquation d'une année sur l'autre.

Responsabilisation–responsabilité

8.34 Le ministère des Finances doit pour sa part rendre compte du Programme au Parlement, mais une telle obligation n'existe pas entre le gouvernement fédéral et ses contreparties provinciales. En effet, les provinces ne sont pas tenues de divulguer au gouvernement fédéral leur utilisation des fonds de péréquation qu'elles touchent, et le gouvernement fédéral n'a aucune obligation envers les provinces, si ce n'est se conformer aux dispositions de la loi qui régit le Programme et au paragraphe 36(2) de la *Loi constitutionnelle*.

8.35 Par contre, le gouvernement fédéral est bel et bien obligé de tenir les gouvernements provinciaux pleinement informés des facteurs qui pourraient avoir des répercussions sur la péréquation, et de les consulter comme il se doit au sujet du renouvellement quinquennal du programme (le prochain est prévu pour 1999).

8.36 Cette question de « responsabilisation–responsabilité » envers le Parlement et les gouvernements provinciaux est abordée plus loin dans l'optique du caractère raisonnable du processus d'examen quinquennal.

Fonctionnement de la formule de péréquation

8.37 Le concept de la péréquation est fondamentalement simple : il consiste à évaluer la capacité de chaque province à percevoir des recettes et à la comparer à la moyenne provinciale ou à la norme établie. Les provinces dont la capacité est inférieure à la norme touchent des paiements de péréquation ayant pour effet de porter leur capacité au niveau de la norme.

8.38 Le principe de base appliqué au calcul des montants à verser est lui aussi très simple. Prenons par exemple l'impôt sur le revenu des particuliers et supposons que les recettes tirées de cet impôt pour toutes les provinces totalisent 40 milliards de dollars. Si ces recettes sont établies d'après un revenu imposable de 200 milliards de dollars, le taux d'impôt moyen est alors de 20 p. 100.

8.39 L'évaluation de la capacité de chaque province à percevoir des recettes et sa comparaison à la norme établie se font par habitant. Supposons par exemple que la province A ait un revenu des particuliers imposable moyen (que l'on appelle l'assiette fiscale par habitant) de 30 000 $, et que la norme (la moyenne des cinq provinces) soit de 35 000 $. À l'aide du taux d'impôt moyen, la province A pourrait tirer 6 000 $ par habitant de l'impôt sur le revenu des particuliers; la norme des cinq provinces serait de 7 000 $, d'où l'écart de 1 000 $ à combler. Si la province A comptait un million d'habitants, elle aurait droit à un paiement de péréquation de un milliard de dollars au titre de l'impôt sur le revenu des particuliers. Le même procédé s'applique à chacune des 32 autres sources de recettes. Tous les écarts par rapport à la norme des cinq provinces, positifs ou négatifs, sont regroupés et le chiffre net obtenu permet de déterminer si la province a droit à des paiements de péréquation (pour une description mathématique du programme, voir la pièce 8.2).

Pièce 8.2

Calcul des droits de péréquation

Les droits de péréquation d'une province, pour une source de recettes donnée, sont établis au moyen de l'équation suivante :

$$E_a = T_b(B_r - B_a)P_a$$

Où :

E_a = Droits de péréquation de la province A

T_b = Taux d'impôt moyen sur la source de recettes B, pour l'ensemble des provinces

B_r = Assiette, par habitant, pour la source B des cinq provinces « représentatives »

B_a = Assiette, par habitant, pour la source B de la province A

P_a = Population de la province A

À l'aide de l'exemple fourni dans les paragraphes 8.38 et 8.39,

T_b = Taux d'impôt sur le revenu de 20 p. 100

B_r = Assiette, par habitant, de l'impôt sur le revenu des particuliers des cinq provinces, de 35 000 $

B_a = Revenu, par habitant, dans la province A, de 30 000 $

P_a = Population de la province A : un million d'habitants

Lorsqu'on remplace les variables inconnues de l'équation par les données qui précèdent, on obtient des paiements de péréquation de un milliard de dollars pour la source de recettes B.

Il s'agit bien sûr d'une source de recettes hypothétique. En fait, la formule de péréquation compte 33 sources de recettes distinctes, qui représentent essentiellement tous les prélèvements fiscaux et non fiscaux des gouvernements provinciaux et des municipalités. Pour chaque source de recettes, les droits sont calculés à l'aide de l'équation exposée ci–dessus et ils sont additionnés pour déterminer le montant total des droits de la province.

8.40 Le calcul de la péréquation pour une source de recettes comme l'impôt sur le revenu des particuliers est fort simple car l'assiette — le revenu imposable — est fondamentalement commune à toutes les provinces. Toutefois, pour de nombreuses autres sources de recettes, ce n'est pas le cas. Par exemple, certaines provinces calculent leurs charges sociales (essentiellement destinées aux programmes de santé) d'après la masse salariale totale de l'entreprise, alors que d'autres provinces imposent une fraction de celle–ci à partir d'un certain seuil, et que d'autres encore ne l'imposent pas du tout. Mais, aux fins du RFR, l'assiette choisie doit être commune à toutes les provinces.

8.41 Lorsque diverses provinces imposent une source de recettes différemment, il est impératif d'en arriver à une façon commune d'évaluer l'assiette fiscale pour établir les paiements de péréquation. Dans certains secteurs, les provinces s'entendent sur la façon dont le ministère des Finances s'y prend alors que dans d'autres, il n'y a aucun consensus. Il reste que le ministère des Finances doit fixer une assiette en dépit de l'absence de consensus. C'est le cas pour l'impôt foncier (voir les paragraphes 8.66 à 8.76) et les taxes sur les ressources, par exemple le bois d'oeuvre et le pétrole (voir les paragraphes 8.60 à 8.64).

8.42 Pour compliquer un peu plus le Programme, un plafond a été établi en 1982 pour dissiper la crainte du gouvernement fédéral que les transferts de péréquation ne s'accroissent plus vite que l'économie. Parallèlement, un ensemble de « seuils » a été établi à la demande des provinces, pour éviter que les transferts destinés à une province donnée ne subissent une baisse marquée d'une année sur l'autre.

8.43 Ces complexités — les difficultés que constitue le calcul de l'assiette de certains impôts, et l'existence d'un plafond et de la disposition des seuils — font que ce programme, fort simple sur le plan conceptuel, présente des difficultés d'ordre pratique qui déconcertent bon nombre d'observateurs.

Objet de la vérification

8.44 Notre vérification a porté essentiellement sur les systèmes et les pratiques que le ministère des Finances a mis en place pour évaluer le rendement, informer le Parlement et gérer le Programme de péréquation. Des détails

concernant l'étendue de la vérification, les objectifs visés et la méthode suivie sont fournis à la fin du chapitre, à la section **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Capacités comparables de percevoir des recettes

8.45 Le Régime fiscal représentatif (RFR) constitue l'élément clé de la formule de péréquation et de son bon fonctionnement. Le RFR est un régime fiscal hypothétique qui est censé être représentatif des régimes mis en place dans les diverses provinces. Son objectif est de fournir une mesure exacte et comparable de la capacité relative des provinces à percevoir des recettes pour financer les services publics.

Principes d'un régime fiscal représentatif

8.46 La pièce 8.3 montre que le Programme de péréquation a permis d'assurer la comparabilité, au sein du RFR, pour sept des dix provinces. Toutefois, le Ministère doit être convaincu que le RFR répond à un certain nombre de critères pour avoir une bonne idée de son rendement. Plus précisément, le RFR doit être exhaustif, représentatif, convenablement réparti en catégories et exact.

Pièce 8.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

- **Exhaustif.** Pour être exhaustif, le RFR doit inclure toutes les sources de recettes utilisées pour financer les services publics. Une couverture partielle des sources de recettes utilisées donnerait une idée déformée des capacités fiscales relatives, à moins que les sources exclues ne soient uniformément réparties entre toutes les provinces.

- **Représentatif.** Pour être représentatif, le RFR doit utiliser des définitions de l'assiette fiscale qui reflètent étroitement la structure fiscale réelle des provinces. On part du principe que le RFR reflète ce que les gouvernements font effectivement.

- **Convenablement réparti en catégories.** Pour être convenablement répartis en catégories, tous les éléments du RFR qui composent une catégorie, ou une source de recettes, doivent présenter des caractéristiques communes et pouvoir être imposés à des taux semblables.

- **Exact.** Pour constituer une mesure fiable de l'assiette fiscale, les données utilisées pour mesurer les diverses assiettes fiscales doivent être le plus exactes possible.

8.47 Ces critères ressortent de notre examen de divers documents et des discussions tenues avec les fonctionnaires intéressés. Bien qu'à l'heure actuelle, le Ministère applique ces critères aux fins de l'évaluation du RFR, ils ne sont présentés nulle part de façon explicite.

8.48 Le ministère des Finances devrait adopter officiellement un ensemble de principes aux fins de l'examen du Régime fiscal représentatif.

Réponse du Ministère : *Les critères auxquels le vérificateur général fait allusion sont appliqués par le Ministère aux fins de son examen du RFR.*

8.49 Pour déterminer les efforts déployés par le Ministère afin que le RFR reste conforme aux critères mentionnés précédemment, nous avons retenu cinq sources de recettes — les taxes de vente, les recettes tirées des loteries, les taxes sur les ressources, les impôts fonciers et les frais d'utilisation — qui montrent comment les assiettes des recettes peuvent changer et témoignent de la nécessité d'en faire un examen continu.

8.50 Nous passons brièvement en revue les trois premières, mais portons une attention toute particulière aux impôts fonciers et aux frais d'utilisation. Nos constatations découlent d'un examen des dossiers du Ministère et de discussions tenues avec les fonctionnaires compétents des gouvernements fédéral et provinciaux.

8.51 Le Ministère a déjà cerné deux sources de recettes — les taxes de vente et les recettes tirées des loteries — qui pourraient devoir être modifiées à l'occasion du renouvellement du Programme en 1999. Les taxes sur les ressources et les impôts fonciers ont également été retenus à des fins de discussion, mais les frais d'utilisation ne sont pas touchés par les discussions fédérales–provinciales qui se déroulent en prévision du renouvellement du Programme en 1999.

Traitement des taxes de vente et des recettes tirées des loteries dans le Régime fiscal représentatif

8.52 **Taxes de vente.** Les taxes de vente sont un domaine où l'assiette utilisée aux fins du RFR pourrait ne plus être représentative de la structure fiscale utilisée par toutes les provinces.

8.53 À l'issue d'une entente conclue au début de 1996 avec le gouvernement fédéral, la Nouvelle–Écosse, le Nouveau–Brunswick et Terre–Neuve remplaceront leurs systèmes de taxe de vente actuels par une taxe sur la valeur ajoutée, qui entrera en vigueur le 1er avril 1997. La nouvelle taxe aura la même assiette que la TPS fédérale, et ces deux taxes seront combinées en une taxe unique, appelée la taxe de vente harmonisée (TVH). Le taux de la taxe harmonisée fédérale–provinciale a été fixé à 15 p. 100. Le Québec utilise déjà l'assiette de la TPS pour sa taxe de vente générale. Il en résultera que quatre provinces, qui comptent environ un tiers de la population globale du Canada, utiliseront une assiette commune de la taxe de vente, qui diffère considérablement de celle qui est actuellement utilisée dans le cadre du RFR.

8.54 Le RFR étant censé être conforme au principe selon lequel les assiettes fiscales doivent refléter la structure fiscale utilisée par les provinces, il faut examiner la façon dont l'assiette de la taxe de vente est actuellement mesurée. En d'autres termes, il s'agit de déterminer s'il existe une proportion suffisamment grande des provinces qui utilisent l'assiette de la TPS pour justifier l'apport d'un changement à l'assiette actuellement utilisée dans le RFR.

8.55 **Recettes tirées des loteries.** Les recettes tirées des loteries sont un autre domaine dans lequel les pratiques des provinces, ces dernières années, ont évolué au point où l'actuel RFR risque de ne plus être approprié.

8.56 Les recettes tirées des loteries sont, depuis 1977, considérées comme une source distincte de recettes, et les recettes brutes provenant de la vente de billets de loterie constituent l'assiette de cette source de recettes.

8.57 Cet arrangement fonctionnait bien dans les années 70 et 80, lorsque la plupart des opérations provinciales relatives aux loteries étaient similaires. Toutefois, ces dernières années, le secteur provincial des jeux et paris a subi une profonde transformation. Les provinces ne se limitent plus à vendre des billets de loterie conventionnels; elles exploitent aujourd'hui des jeux vidéo, des casinos, des bingos et vendent des billets en pochette (billets instantanés, dont une partie se détache pour savoir si le joueur a gagné un prix) et d'autres jeux de hasard. L'assiette actuelle du RFR pour les recettes tirées des loteries ne couvre pas la plupart de ces nouveaux jeux. Les recettes tirées de ces nouvelles formes de pari reçoivent un traitement différent aux fins de la péréquation, selon la façon dont elles sont organisées dans les provinces. Par exemple, lorsqu'un casino est exploité par une société de loterie provinciale, les profits enregistrés par le casino sont assujettis à la péréquation dans la source de recettes tirées des loteries.

Toutefois, si le casino est exploité par un ministère, les *recettes brutes* du casino sont assujetties à la péréquation dans la source de recettes diverses du RFR. Des inégalités semblables surgissent dans le traitement des recettes provenant d'autres jeux.

8.58 La façon dont les recettes tirées des loteries sont saisies dans le RFR est un autre moyen de montrer que le RFR peut devenir moins représentatif des politiques fiscales provinciales s'il n'est pas régulièrement examiné et mis à jour.

8.59 Le Ministère est conscient de la nécessité de mettre à jour la façon dont les taxes de vente et les recettes tirées des loteries sont actuellement saisies et, pour ce faire, il consulte les provinces.

Nécessité de donner suite aux préoccupations des provinces quant au traitement des recettes tirées des ressources

8.60 **Imposition des ressources.** L'imposition des ressources est un domaine dont la base est sans cesse en mouvement, qui illustre la nécessité de constamment examiner le RFR pour en assurer l'utilisation la plus optimale possible.

8.61 Les assiettes des recettes tirées des ressources, dans le RFR, sont mesurées d'après la valeur ou le volume de la production. L'idéal serait qu'elles soient mesurées en fonction de la « rente économique », ou de la valeur d'une ressource par rapport à son coût de production (incluant un taux de rendement normal de l'investissement qui s'y rattache). La rente est la véritable mesure du potentiel imposable, car, par définition, elle désigne la valeur qui peut être imposée sans nuire à la production. Comme les ressources naturelles peuvent, d'une région à une autre, différer considérablement en ce qui touche leur qualité et leurs coûts de production, les rentes qui s'y rattachent peuvent elles aussi varier grandement. La valeur ou le volume de la production ne permet pas nécessairement de tenir compte de ces différences. L'actuelle formule du RFR essaie de corriger cette anomalie, en partie en ventilant les ressources en catégories distinctes selon la proportion escomptée de la rente économique qu'elles représentent. C'est ainsi qu'il y a des sources distinctes pour le nouveau pétrole, l'ancien pétrole, le pétrole lourd et le pétrole obtenu par des opérations minières.

8.62 Néanmoins, la situation des marchés pétroliers est en évolution constante, tout comme les technologies et les méthodes d'extraction du pétrole. Les classifications actuelles des sources de recettes et des assiettes fiscales pour le pétrole peuvent être très vite dépassées. Par exemple, la Saskatchewan prétend que la formule de péréquation actuelle regroupe des sources de pétrole dont les rendements possibles diffèrent énormément. Le taux d'imposition moyen national (par baril de pétrole produit) surestime la mesure dans laquelle le pétrole peu rentable peut être imposé. Les redevances générées par le pétrole peu rentable peuvent ne pas être suffisantes pour compenser le manque à gagner au titre de la péréquation associé à la production de ce pétrole. En d'autres mots, la production de ce pétrole peut faire qu'une province perdra davantage en paiements de transfert au titre de la péréquation qu'elle ne gagnera en recettes pétrolières.

8.63 Le Québec a exprimé des préoccupations semblables au sujet de l'assiette des recettes tirées de l'exploitation forestière. Celles–ci englobent le revenu de l'exploitation proprement dite, les redevances et les frais de licence, de location ou autre liés à l'exploitation des ressources forestières. L'assiette fiscale utilisée dans le RFR pour les recettes tirées de l'exploitation forestière est exprimée en mètres cubes de bois coupé sur les terres domaniales, rapportés par Statistique Canada. Le Québec soutient que les arbres ne sont pas un produit homogène; l'épinette cultivée au Québec n'est pas équivalente, en valeur, au cèdre qui pousse en Colombie–Britannique. Étant donné que le rendement de la source de recettes tirées de l'exploitation forestière est davantage lié à la valeur de la production qu'au volume de la production, l'assiette des recettes tirées de l'exploitation forestière, actuellement prévue dans le RFR, risque de surévaluer la capacité fiscale du Québec et d'autres provinces qui produisent d'importants volumes de produits du bois présentant une valeur relativement faible.

8.64 Le gouvernement fédéral est conscient des préoccupations exprimées par les provinces sur la façon dont les recettes tirées de l'exploitation des ressources sont couvertes dans le RFR, et de la nécessité de respecter le principe selon lequel les sources de recettes doivent être convenablement réparties en catégories.

8.65 Le ministère des Finances devrait poursuivre son examen des taxes sur les ressources, au sein du Régime fiscal représentatif, pour déterminer s'il peut trouver une façon de tenir compte des préoccupations provinciales dans ce domaine, tout en respectant le principe selon lequel les sources de recettes comme les taxes sur les ressources, doivent être convenablement réparties en catégories.

Réponse du Ministère : *Le Ministère compte aborder cette question dans le cadre du prochain renouvellement du Programme de péréquation.*

Nécessité d'examiner l'assiette actuelle des impôts fonciers

8.66 Impôts fonciers. L'impôt foncier est la deuxième catégorie de recettes en importance, pour ce qui est du montant des droits au titre du Programme de péréquation. En 1996-1997, les impôts fonciers ont représenté près de deux milliards de dollars, soit 22 p. 100 des paiements de péréquation totaux. Seuls les impôts sur le revenu des particuliers sont à l'origine d'un montant plus élevé.

8.67 Ce n'est pas avant 1982 que les impôts fonciers ont été pleinement intégrés au RFR. On avait admis, en 1973, qu'ils constituaient une catégorie de recettes distincte, lorsque les impôts fonciers municipaux pour les écoles ont été intégrés dans la formule de péréquation. Comme l'a dit le Conseil économique du Canada dans un rapport qu'il a publié en 1982, une des raisons invoquées pour exclure les impôts fonciers municipaux de la formule de péréquation lorsque le RFR a été adopté tient à (traduction libre) « l'absence de mesure valable pour déterminer l'assiette de l'impôt foncier ».

8.68 Les difficultés que présente l'établissement d'une assiette convenable pour les impôts fonciers ne se sont pas amoindries au cours des trois dernières décennies. Elles sont d'ordre conceptuel aussi bien que pratique.

8.69 Sur le plan pratique, il a toujours été difficile d'obtenir des données sur la valeur des biens immobiliers se prêtant à des comparaisons entre les provinces (et au sein de celles–ci). Le problème tient à la nature même de l'assiette de l'impôt foncier et, plus précisément, au fait que l'assiette doit être *évaluée*, plutôt qu'observée. Pour la plupart des sources de recettes, l'assiette fiscale représente le volume ou la valeur des opérations effectuées pendant une période donnée. Pour l'impôt sur le revenu des particuliers, l'assiette fiscale est le revenu gagné par le contribuable pendant l'année civile; pour la taxe sur les cigarettes, l'assiette représente le nombre de cigarettes vendues; pour le gaz naturel, il s'agit du volume de gaz produit. Dans le cas des biens immobiliers, l'assiette est un stock de produits non homogènes dont seulement une petite partie change de mains chaque année. La valeur du stock doit par conséquent être estimée ou évaluée. Les évaluations amènent inévitablement à porter des jugements, et les jugements peuvent différer.

8.70 Le fait que les pratiques d'évaluation diffèrent selon les catégories de biens et selon les provinces, voire les municipalités, vient aggraver le problème inhérent à l'évaluation des biens immobiliers. En outre, les évaluations ne sont pas effectuées de façon régulière et les années de base utilisées ne sont pas les mêmes, ce qui empêche toute comparaison, même au sein d'une même municipalité. Par conséquent, le gouvernement ne dispose pas d'une mesure commune de la valeur des biens immobiliers qui permettrait d'effectuer des comparaisons interprovinciales.

8.71 Sur le plan conceptuel, on ne s'entend pas sur l'assiette appropriée de l'impôt foncier. Dans la plupart des provinces, la loi exige que les biens immobiliers soient évalués à leur valeur marchande. Si les difficultés d'ordre pratique étaient résolues, c'est–à–dire s'il existait des pratiques d'évaluation plus fiables et uniformes dans tout le

Canada, la valeur marchande pourrait constituer une norme commune aux provinces pour l'évaluation des biens immobiliers.

8.72 Mais, dans le passé, le ministère fédéral des Finances a rejeté l'idée de faire de la valeur marchande l'assiette de l'impôt foncier, car il n'était pas convaincu que l'évaluation à la valeur marchande convenait pour mesurer la capacité d'imposer les biens immobiliers. Le Ministère prétend que même lorsque des évaluations à la valeur marchande existent, les municipalités ne disposent pas de normes communes d'imposition foncière. En outre, les valeurs marchandes sont instables, car elles varient en fonction des prix des terrains. Par conséquent, l'évolution des valeurs marchandes ne reflète pas nécessairement l'évolution de la capacité fiscale.

8.73 L'assiette actuelle de l'impôt foncier mesure la capacité fiscale relative à l'aide d'une estimation tirée de la valeur des immeubles, à laquelle s'ajoutent des approximations de la valeur des terrains résidentiels, commerciaux et agricoles. Ces approximations tiennent compte des différences en matière de revenu et de densité urbaine. En fait, cette mesure vise à calculer approximativement la valeur inhérente aux propriétés que les autorités fiscales peuvent effectivement imposer.

8.74 On conteste, cependant, l'efficacité de cette mesure. Certaines provinces prétendent que, dans une large mesure, les facteurs de pondération qui entrent dans la formule pour répartir les valeurs des biens immobiliers entre les provinces sont arbitraires, et que la formule ne tient pas compte assez rapidement des changements apportés à ces valeurs. Qui plus est, la formule ne semble pas être conforme au principe de base du RFR, selon lequel les sources fiscales utilisées doivent refléter étroitement les sources d'imposition réelles des provinces. Aucune province ne prélève des impôts fonciers selon la base utilisée dans le Programme de péréquation. L'assiette de l'impôt foncier dans toutes les provinces est la valeur imposable du bien immobilier, normalement fondée sur la valeur marchande.

8.75 Pendant de nombreuses années, l'établissement d'une assiette convenable de l'impôt foncier au sein du RFR a exigé beaucoup de temps et d'efforts de la part des fonctionnaires fédéraux et provinciaux. Ces dernières années, le Ministère s'est essentiellement occupé d'épurer les facteurs de pondération qui entrent dans l'assiette substitutive. Nous sommes d'avis que les travaux amorcés à cet égard doivent se poursuivre, mais qu'il faut davantage viser à établir une assiette qui soit plus représentative des pratiques provinciales dans ce domaine.

8.76 L'évolution récente des politiques provinciales relatives à l'évaluation de l'impôt foncier laisse supposer que les difficultés d'ordre pratique pourraient être moins décourageantes dans les années à venir. Au début de cette année, l'Ontario (qui compte pour près de la moitié de l'assiette de l'impôt foncier) a annoncé qu'à compter de 1998, elle adopterait un système d'application provinciale qui permettrait d'évaluer les biens à la valeur marchande, selon une année de base commune, et de mettre à jour régulièrement les évaluations effectuées. Un système semblable est déjà en place en Colombie–Britannique.

8.77 Le ministère des Finances, de concert avec les provinces, devrait examiner l'assiette de l'impôt foncier utilisée dans la formule de péréquation, pour déterminer la mesure dans laquelle elle reflète les capacités provinciales de tirer des recettes de cette source.

Réponse du Ministère : *Le Ministère compte aborder la question dans le cadre du prochain renouvellement du Programme de péréquation.*

Nécessité de réexaminer le traitement des frais d'utilisation

8.78 Les frais d'utilisation désignent les montants perçus directement auprès des particuliers, des ménages et des entreprises, en échange des biens et des services qu'ils reçoivent du gouvernement. Entrent dans cette catégorie les redevances pour les services d'adduction d'eau et d'égouts, les droits de transit, les droits perçus pour le passage

de ponts et de routes ainsi que les frais d'utilisation des parcs, des piscines, des bibliothèques et d'autres installations publiques.

8.79 Étant donné les niveaux records des dettes publiques et le degré de tolérance extrêmement bas du public à l'égard de la majoration des impôts, les gouvernements de tous les paliers recourent à d'autres sources de recettes, comme les frais d'utilisation, pour répondre à leurs besoins financiers. Le produit de la vente de biens et de services par les gouvernements provinciaux et les municipalités a doublé, passant de six milliards de dollars en 1984 à 12 milliards en 1994. Le traitement de ces recettes dans la formule de péréquation peut avoir une incidence importante sur les paiements de péréquation globaux et les droits des provinces bénéficiaires.

8.80 Les frais d'utilisation imposés par les gouvernements provinciaux font partie de la formule de péréquation depuis l'instauration du RFR, en 1967. Des frais d'utilisation du même ordre, imposés par les municipalités, ont été intégrés à la formule, à l'occasion du renouvellement du Programme en 1982. À l'heure actuelle, ils font partie de la catégorie de recettes « diverses » du RFR.

8.81 L'assiette des frais d'utilisation se compose des recettes totales tirées de toutes les sources comprises dans le RFR, à l'exception des recettes tirées des ressources. En d'autres termes, les capacités relatives des provinces à percevoir des recettes des frais d'utilisation sont censées correspondre à leurs capacités relatives de percevoir des recettes de sources autres que les ressources.

8.82 Les frais d'utilisation devraient–ils faire partie du RFR? Des arguments pour et des arguments contre peuvent être avancés. Les arguments pour l'inclusion des frais d'utilisation résident principalement dans la similitude entre ceux–ci et les taxes et impôts ordinaires. Selon ce raisonnement, la façon dont les gouvernements provinciaux perçoivent des recettes, par opposition au montant qu'elles perçoivent, ne devrait avoir aucune incidence sur les droits de péréquation.

8.83 En outre, ne pas inclure les frais d'utilisation dans le RFR pourrait dénaturer la politique fiscale provinciale. En d'autres termes, le fait d'assujettir les impôts et taxes à la péréquation et non les frais d'utilisation incite les provinces qui touchent des paiements de péréquation à tirer des recettes des sources fiscales plutôt que des frais d'utilisation.

8.84 Les arguments avancés contre l'inclusion des frais d'utilisation dans le RFR soulignent la similitude entre ceux–ci et les prix demandés sur les marchés privés. Tout comme les prix commerciaux, les frais d'utilisation tiennent lieu de rétribution des fournisseurs de biens ou de services, contrairement aux impôts et taxes, qui sont des paiements effectués au gouvernement, en échange desquels aucun service n'est rendu directement.

8.85 La distinction ne se limite pas à une différence purement sémantique. En effet, le but des paiements de péréquation est de permettre aux gouvernements provinciaux « d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables ». Dans la mesure où les utilisateurs de biens et de services offerts par le gouvernement paient pour les obtenir, la capacité d'offrir de tels biens et services est directement liée à la demande exprimée à leur égard. En d'autres termes, les utilisateurs d'un service « qui se paie » permettent de fournir le service. Selon ce point de vue, il est inutile d'assujettir cette capacité à la péréquation. Les gouvernements n'ont besoin de recettes que pour les services qu'ils veulent offrir gratuitement ou qu'ils veulent financer : c'est cette capacité qu'il faut soutenir.

8.86 Vus sous un autre angle, les frais qui servent à financer les activités « qui se paient » ne peuvent être utilisés pour financer des services publics généraux. Il n'y a pas de source de recettes comme telle à soumettre à la péréquation. Selon ce point de vue, les sources de recettes qui devraient être assujetties à la péréquation sont celles qui servent à financer ce que l'on a toujours considéré comme des services publics, c'est–à–dire des services que le public reçoit sans devoir en assumer les coûts directement.

8.87 On en arrive à la même conclusion en partant de quelques principes de base qui sous–tendent la péréquation fiscale. Les paiements de péréquation se justifient par l'existence de disparités fiscales entre les provinces; il s'agit d'écarts entre leurs capacités de percevoir des recettes pour offrir des services publics. Faute de paiements de péréquation, ces disparités fiscales interprovinciales se répercuteraient sur le traitement fiscal des Canadiens eux–mêmes, selon la province où ils habitent, au sens où les provinces plus riches seraient en mesure d'offrir davantage de services que les provinces plus pauvres, moyennant un niveau d'imposition identique. Les paiements de péréquation permettent de réduire ces disparités.

8.88 Toutefois, des disparités interprovinciales dans le traitement fiscal des particuliers ne peuvent exister que dans la mesure où il existe des différences entre les impôts que les particuliers paient et les avantages qu'ils reçoivent. S'il n'y avait pas de différences, comme c'est le cas lorsque le service est rétribué à un prix convenable, il n'y aurait pas lieu de verser des paiements de transfert visant à neutraliser les écarts.

8.89 Le ministère des Finances devrait réexaminer le traitement actuel des frais d'utilisation pour déterminer la mesure dans laquelle il est conforme à un régime fiscal représentatif exhaustif et, par suite, si ces frais constituent une source de recettes valable devant être intégrée au Programme de péréquation.

Réponse du Ministère : *Le Ministère abordera la question avec les provinces dans le cadre du prochain renouvellement du Programme de péréquation.*

Maintenir un programme durable pour le gouvernement fédéral

8.90 Comme nous l'avons indiqué, le gouvernement a établi un certain nombre d'objectifs secondaires, et de contraintes, qui jouent un rôle important dans le cadre de la prestation globale du Programme.

Choisir l'année de base applicable au plafond

8.91 Durabilité et plafond. La question de savoir ce que le gouvernement fédéral peut se permettre est une question d'ordre surtout politique, liée aux choix qu'il doit faire entre un programme et un autre. Cependant, lorsque la décision d'établir un plafond est prise, la nature et l'application des critères du gouvernement pour sa mise en oeuvre peuvent faire l'objet d'une vérification.

8.92 Depuis 1982, la disposition plafond de la formule de péréquation a limité la croissance cumulative des paiements de péréquation totaux à la croissance cumulative du PNB, à partir d'une année de base, actuellement 1992. Si la croissance des droits de péréquation entre l'année de base et tout autre exercice dépasse la croissance du PNB pendant la même période, les droits sont réduits et ramenés au niveau de croissance du PNB. La disposition plafond a été appliquée pendant trois ans, de 1988-1989 à 1990-1991, en raison de la très forte croissance économique de l'Ontario pendant cette période, puis à nouveau en 1993-1994.

8.93 Lorsque la disposition plafond s'applique, les droits de toutes les provinces bénéficiaires sont réduits et portés à un niveau identique par habitant. Il en résulte que leurs transferts, par habitant, sont réduits par rapport au montant que la norme des cinq provinces aurait donné en l'absence du plafond. Par conséquent, le plafond a pour effet de faire baisser la norme de péréquation. Les provinces bénéficiaires dont les recettes se rapprochent le plus de la norme (à l'heure actuelle le Québec et la Saskatchewan) en ressentent davantage les effets, car leurs droits, par habitant, sont inférieurs à ceux des autres provinces bénéficiaires même si la réduction par habitant est la même.

8.94 Lorsque la disposition plafond a été instaurée en 1982, les droits de péréquation ont été sujets à des périodes de croissance et d'instabilité marquées. Le plafond, et l'adoption conjointe de la norme des cinq provinces,

était un moyen de protéger le gouvernement fédéral contre des hausses importantes des paiements (comme ce fut fréquemment le cas dans les années 70) sans devoir réviser la formule dans le courant de la période.

8.95 L'année de base applicable au plafond a été modifiée à l'occasion de chacun des trois renouvellements du Programme de péréquation après 1982, à l'exception du dernier renouvellement, qui date de 1994. Chaque fois, on visait à rabaisser le plafond. Comme le montre précisément la pièce 8.4, le plafond a chuté, passant de 1,34 p. 100 du PNB en 1982 à 1,24 p. 100 du PNB en 1987, puis à 1,17 p. 100 du PNB en 1992.

Pièce 8.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

8.96 Bien que les provinces bénéficiaires se soient plaintes que ces réductions traduisent les efforts déployés délibérément par le gouvernement fédéral pour alléger son propre fardeau financier, notre examen laisse supposer que les réductions du plafond étaient probablement fortuites plutôt que délibérées. À chaque renouvellement du plafond, sauf en 1994, l'année de base choisie était la première année de la période de péréquation suivante. Étant donné que le gouvernement ne pouvait savoir avec certitude à combien se chiffreraient les dépenses de péréquation pour cette année par rapport à la taille de l'économie, il ne pouvait évaluer la mesure dans laquelle le plafond se révélerait trop rigoureux, ou généreux. En d'autres termes, cette façon de procéder ne donne aucune protection au gouvernement fédéral pendant la première année de la période et ne lui apporte qu'un niveau de protection inconnu pendant les années ultérieures.

8.97 Nous soulevons cette question, car il semble n'exister ni cadre ni ligne de conduite pour guider le ministère des Finances lorsqu'il choisit une année de base pour le plafond. Il en résulte que ni le gouvernement fédéral ni les provinces ne peuvent évaluer l'incidence d'un tel changement qu'après qu'il a été apporté. S'il existait un ensemble de principes pour déterminer s'il y a lieu de modifier l'année de base du plafond et la façon de s'y prendre, il serait plus facile, pour les deux paliers de gouvernement, d'évaluer l'incidence à l'avance et, partant, d'effectuer leur planification budgétaire.

8.98 En partant du principe que le plafond, en pourcentage du PNB, reste en vigueur pendant la prochaine période de renouvellement, le ministère des Finances devrait établir un ensemble de principes qui dicterait le choix d'une année de base appropriée pour le plafond de péréquation, et appliquer ces principes dans le cadre des futurs renouvellements.

Réponse du Ministère : *Le Ministère compte aborder la question de l'établissement du plafond dans le cadre du renouvellement du Programme de péréquation.*

Maintenir un programme qui apporte un élément de stabilité aux provinces

Application de la disposition des « seuils »

8.99 Stabilité et seuils. Des seuils ont également été établis en 1982 pour éviter que chaque province touchant des paiements de péréquation ne subisse une réduction, d'une année sur l'autre, de plus de 5, 10 ou 15 p. 100 de ses droits de péréquation, compte tenu de sa capacité de percevoir des recettes. Le seuil de 95 p. 100 s'applique aux provinces dont la capacité fiscale est inférieure à 70 p. 100 de la moyenne nationale (c'est actuellement le cas de Terre–Neuve et de l'Île–du–Prince–Édouard). Le seuil de 90 p. 100 s'applique aux provinces dont la capacité fiscale se situe entre 70 et 75 p. 100 de la moyenne nationale (c'est actuellement le cas du Nouveau–Brunswick). Enfin, le seuil de 85 p. 100 s'applique aux provinces dont la capacité fiscale est supérieure à 75 p. 100 de la moyenne nationale (c'est actuellement le cas de la Nouvelle–Écosse, du Manitoba, de la Saskatchewan et du

Québec). Le seuil apporte une protection accrue aux provinces dont la capacité fiscale avant la péréquation est la plus faible.

8.100 Le fait qu'un léger changement survenant dans la capacité fiscale estimative d'une province puisse se traduire par des changements importants au niveau des droits de la province, et porter cette dernière à un seuil différent, offrant une protection différente, est un aspect des dispositions actuelles qui préoccupe les provinces bénéficiaires.

8.101 À titre d'exemple, en octobre 1994, la capacité fiscale du Nouveau–Brunswick pour l'exercice 1992-1993 a été évaluée à 75,12 p. 100 de la moyenne nationale, soit une capacité supérieure au niveau de 74,22 p. 100 établi en mars 1994. En conséquence, le niveau de protection concomitant a chuté, passant de 90 p. 100 à 85 p. 100, et les paiements destinés à la province pour l'exercice 1992-1993 ont baissé de 48,3 millions de dollars. En mars 1995, la capacité fiscale du Nouveau–Brunswick a été réévaluée à 74,96 p. 100, augmentant de nouveau ses droits de péréquation de 48,3 millions de dollars. La Saskatchewan et l'Île–du–Prince–Édouard ont connu des variations similaires dans le passé.

8.102 Comme pour le plafond, nous soulevons la question des seuils parce que la façon dont la disposition connexe fonctionne complique la planification budgétaire des provinces dont la capacité fiscale se rapproche de l'un des seuils, car leurs paiements de transfert peuvent varier considérablement jusqu'à ce que les paiements d'une année donnée soient finals.

8.103 Le ministère des Finances devrait examiner les seuils de péréquation afin de niveler la protection offerte aux provinces bénéficiaires.

Réponse du Ministère : *Le Ministère compte discuter du mécanisme des seuils de péréquation dans le cadre du prochain renouvellement du Programme.*

Maintenir l'obligation de rendre compte

8.104 Le Programme de péréquation est régi par une loi fédérale et le ministère des Finances doit en rendre compte au Parlement. Celui–ci peut donc s'attendre à recevoir, de la part du Ministère :

- un énoncé clair des objectifs du Programme;
- des attentes claires en matière de rendement;
- un compte rendu crédible et raisonnable des résultats.

Responsabilisation envers le Parlement

8.105 Chaque année, peu d'information est régulièrement communiquée au Parlement sur le fonctionnement du Programme de péréquation autrement que dans le cadre du processus annuel des crédits et dans les *Comptes publics*. Dans ses parties III, le ministère des Finances n'a pas indiqué au Parlement la façon dont le Programme fonctionne, ni le rendement qu'il donne, et il n'y précise nullement où les parlementaires peuvent s'adresser pour obtenir ce genre d'information.

8.106 À l'occasion du renouvellement quinquennal du Programme, le Parlement est saisi de propositions législatives, quelques mois, voire quelques semaines, avant la date d'approbation fixée.

8.107 Ce n'est pas le seul programme pour lequel le Parlement intervient avant son renouvellement. La *Loi sur les banques* est un exemple. Les propositions législatives sont en effet précédées d'un livre blanc, qui est présenté suffisamment à l'avance pour permettre aux parlementaires, en comités, de consulter les Canadiens intéressés par les changements proposés.

8.108 Certes, la loi qui régit la péréquation diffère de la *Loi sur les banques* au sens où elle revêt une dimension provinciale. Pour cette raison, une grande partie des discussions tenues sur les révisions à apporter au Programme s'inscrivent dans un processus que l'on désigne souvent de « fédéralisme exécutif », qui amène les fonctionnaires fédéraux et provinciaux à délibérer à huis clos. Ainsi, les personnes auxquelles le gouvernement doit en fait rendre des comptes sont souvent exclues des délibérations, et le restent longtemps après que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ainsi que les ministres responsables se sont entendus sur le libellé des révisions à apporter au Programme, et cela nous inquiète.

8.109 Nous sommes d'avis que le processus doit être plus accessible afin de favoriser une participation accrue des intéressés à l'examen des changements que l'on envisage d'apporter à un programme aussi important que la péréquation. De nombreux intéressés, notamment des universitaires très connus, se sont longuement penchés sur le Programme, et nous pensons qu'il pourrait être utile de connaître leurs points de vue. Le gouvernement a tenté une approche participative, en 1981, en mettant sur pied le Groupe parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces (Comité Breau), dont le travail a porté sur tous les transferts fiscaux, y compris la péréquation. Le rapport publié par le Comité, intitulé *Le fédéralisme fiscal au Canada*, constitue aujourd'hui l'une des meilleures études, menées dans le secteur public, de la situation fiscale du Canada.

8.110 La question de savoir s'il convient de soumettre le fédéralisme fiscal à une étude approfondie, comme l'a fait le Comité Breau, disons tous les dix ans, ou encore de favoriser une participation plus efficace du Parlement à l'examen de la péréquation tous les cinq ans incombe au gouvernement. Les parlementaires pourraient être consultés après que les fonctionnaires fédéraux et provinciaux ont achevé leurs travaux concernant les changements que l'on propose d'apporter au Programme et avant que les ministres des Finances fédéral et provinciaux se rencontrent. Quelle que soit la démarche adoptée, le Parlement, qui doit autoriser le Programme, doit être consulté. Grâce au mécanisme des comités, il pourrait jouer un rôle efficace dans l'élaboration d'un programme fédéral comme la péréquation.

8.111 Le ministère des Finances devrait veiller à ce que le Parlement soit dûment consulté sur le renouvellement périodique du Programme de péréquation.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est disposé à répondre à toutes demandes de renseignements provenant du Parlement à cet égard.*

Relations avec les provinces

8.112 Deux fois par an, le gouvernement fédéral remet aux provinces des brochures qui précisent les calculs détaillés qui sont effectués pour déterminer les paiements de péréquation. Dans ces brochures, il en profite pour informer les provinces de toute question susceptible d'avoir des répercussions sur les paiements, comme :

- les assiettes fiscales;
- les rajustements en fonction de la population;
- les modifications à la série de la gestion financière (base de données de Statistique Canada d'où sont tirées les données concernant les recettes, aux fins du programme).

8.113 De plus, un comité sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, présidé par le sous–ministre adjoint, Division des relations fédérales–provinciales, du ministère des Finances, tient des réunions à intervalles réguliers. Un sous–comité permanent sur la péréquation amorce également un examen approfondi du Programme environ deux ans et demi avant chaque renouvellement de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*. D'après le ministère des Finances, ce processus constitue le principal outil d'évaluation du programme.

8.114 En un sens, c'est une façon efficace d'examiner un programme comme celui–ci, car il s'agit d'un processus régulier auquel participent des personnes autres que les fonctionnaires qui gèrent le Programme. Mais, selon nous, il présente deux imperfections.

8.115 La première tient au fait qu'il s'agit d'un processus en vase clos, dénué d'un mécanisme qui lui permettrait d'informer les législateurs fédéraux ou provinciaux, ou tout autre observateur intéressé, des questions abordées ou des résultats de l'examen.

8.116 La seconde imperfection tient au délai restreint normalement imparti pour mener l'examen. Au début de chaque nouvelle période de cinq ans, il y a des questions laissées en suspens depuis la période précédente, qui doivent attendre deux ans et demi avant d'être à nouveau examinées. Notre examen du RFR nous a permis de découvrir au moins deux questions laissées en suspens longtemps avant le dernier renouvellement du Programme : les taxes sur les ressources et les impôts fonciers. Les fonctionnaires fédéraux et provinciaux savent très bien que ce sont des questions difficiles à résoudre et, à l'automne de 1996, lorsque le sous–comité de la péréquation a amorcé son examen approfondi en prévision du renouvellement de 1999, ces deux questions ont été à nouveau abordées.

8.117 Nous sommes d'avis que les questions non résolues auraient dû être mises à l'étude immédiatement après le dernier renouvellement du programme, au lieu d'être mises de côté pendant deux ans et demi avant d'être abordées de nouveau.

8.118 De plus, si l'examen du Programme se déroulait au moment opportun, il serait plus facile de consulter le Parlement comme il se doit : plus le processus d'examen fédéral–provincial se termine tôt, plus le Parlement fédéral dispose de temps pour examiner les résultats de l'examen avant chaque renouvellement périodique.

8.119 Le ministère des Finances devrait, par l'intermédiaire du sous–comité fédéral–provincial sur la péréquation, examiner les questions de péréquation en suspens sur une base continue.

Réponse du Ministère : *Selon le Ministère, les questions laissées en suspens sont étudiées par le sous–comité de la péréquation, sur une base permanente.*

Administration du Programme

8.120 Nous nous attendions à ce que le ministère des Finances dispose d'un moyen de faire en sorte que les droits de péréquation soient convenablement calculés et versés conformément à la loi et au règlement pertinents, et à ce que le processus soit géré en tenant compte de l'économie et de l'efficience.

8.121 Nous avons examiné les résultats de nos vérifications financières annuelles du Programme de péréquation afin de pouvoir déterminer la mesure dans laquelle ces critères sont satisfaits. Nous nous sommes également penchés sur les questions concernant le nombre de calculs effectués pour déterminer les droits de péréquation, les données sous–jacentes et le traitement des versements insuffisants et des versements excédentaires.

8.122 Chaque année, nous examinons le Programme de péréquation dans le cadre de notre vérification des États financiers sommaires, publiés dans les *Comptes publics*. Nous avons constaté que les droits et les paiements étaient calculés correctement, à l'aide des données pertinentes et que les versements étaient effectués conformément aux dispositions de la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* et au règlement connexe. Nous avons également constaté que les paiements excédentaires aux provinces étaient dûment comptabilisés et recouvrés conformément à la Loi et au règlement connexe.

Calcul des droits de péréquation

8.123 Le règlement fournit des instructions précises sur le nombre de calculs pour établir les droits de péréquation et sur le calendrier. Essentiellement, huit calculs ont lieu chaque année de péréquation pour déterminer le montant des droits, et le premier calcul consiste en une première estimation établie juste avant le début de l'exercice. Le dernier calcul a lieu généralement 30 mois après la fin de l'exercice, car les données définitives qui entrent dans ce calcul ne peuvent être obtenues avant.

8.124 Au début des années 90, le Ministère a dressé un calendrier type de travail afin d'améliorer l'efficience administrative. Les calculs sont maintenant effectués deux fois par an, en octobre et en février, et pour tous les exercices ouverts (c'est–à–dire pour lesquels les données ne sont pas finales) les calculs sont effectués en même temps. Chaque série de calculs est préparée par trois personnes pendant un mois.

8.125 Nous avons analysé la variabilité des estimations des droits de péréquation depuis la première estimation faite jusqu'au dernier calcul, pour les exercices 1987-1988 à 1995-1996. La pièce 8.5 indique la variabilité pour le Programme dans son ensemble. Elle montre que chaque calcul provisoire se rapproche de l'estimation du montant final, mais que de la cinquième à la huitième estimation, soit l'estimation finale, la différence exprimée en pourcentage était minime. Au niveau provincial, la tendance était la même, mais le degré de variabilité était plus grand, en particulier dans les provinces qui se rapprochent de la norme de péréquation.

Pièce 8.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

8.126 Les provinces bénéficiaires utilisent les données relatives aux droits de péréquation aux fins de leur planification budgétaire et de l'information ministérielle, et c'est pourquoi elles aimeraient recevoir des calculs plus fréquents. Il ressort également de l'analyse de la variabilité que le nombre de calculs pourrait être réduit. Toutefois, vu le montant peu élevé du coût de préparation assumé par le Ministère, le calendrier actuellement utilisé semble être un compromis raisonnable entre, d'une part, les besoins des provinces en matière d'information et, d'autre part, la nécessité, pour le Ministère, de viser à l'efficience administrative.

Vraisemblance des données

8.127 Les données sous–jacentes qui entrent dans le calcul final des droits de péréquation sont extraites d'un certificat préparé par le statisticien en chef du Canada. En attendant de recevoir ce certificat, le ministère des Finances utilise des estimations des recettes et des données de base qui proviennent de plusieurs sources, essentiellement les provinces (pour les recettes) et Statistique Canada (pour les données de base).

8.128 Le ministère des Finances examine les estimations provinciales des recettes pour en déterminer la vraisemblance. Les analystes du Ministère suivent de près les changements apportés aux budgets et à la politique fiscale des provinces. Les estimations sont comparées aux chiffres des années précédentes, et les écarts importants non expliqués par des changements dans le budget et la politique font l'objet d'un suivi avec les provinces.

8.129 Le ministère des Finances utilise les dernières données disponibles pour déterminer les assiettes fiscales. Ces données proviennent du dernier mini–certificat, un document provisoire fourni par Statistique Canada, ou d'autres sources plus récentes. Le ministère des Finances examine le mini–certificat et d'autres données pour en déterminer la vraisemblance. Les données qui servent à établir le certificat final sont soumises à ce même examen. Tout changement au certificat final fait l'objet d'une lettre de modification préparée par Statistique Canada.

8.130 Les provinces reçoivent également des copies des calculs de droits de péréquation, y compris des détails concernant les données sous–jacentes. Bien qu'elles ne soient pas officiellement tenues d'examiner les données, les provinces communiquent en temps normal avec le Ministère ou avec Statistique Canada lorsqu'elles découvrent des éléments inhabituels.

Traitement asymétrique des paiements insuffisants et des paiements excédentaires

8.131 Nous n'avons rien trouvé qui prouve l'existence d'une distorsion systémique du calcul des estimations des droits. En effet, les calculs sont établis d'après les données disponibles les plus récentes, des paiements excédentaires pouvant ainsi se produire aussi facilement que des paiements insuffisants.

8.132 Le règlement précise la façon dont le ministère des Finances doit s'y prendre pour apporter les rajustements qui découlent des calculs révisés des droits. Ils dépendent de la période à laquelle le calcul est effectué. D'autres programmes, compris dans les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, comme les Accords de perception fiscale, peuvent avoir une incidence sur la façon dont les rajustements de péréquation sont apportés. Par exemple, un paiement excédentaire en vertu d'un programme peut être neutralisé, avec l'autorisation requise, par un paiement insuffisant en vertu d'un autre programme.

8.133 En général, les rajustements apportés aux droits de péréquation de l'année en cours, à l'issue des calculs révisés avant la fin de l'exercice, donnent lieu à la hausse ou à la baisse des paiements qu'il reste à effectuer au cours de cet exercice. Les rajustements ultérieurs qui découlent des calculs révisés des droits sont apportés différemment, selon qu'il s'agit d'un paiement insuffisant ou excédentaire.

8.134 En général, lorsqu'il y a insuffisance, les provinces touchent immédiatement le montant qui leur revient. Par contre, pour les paiements excédentaires, les provinces remboursent le trop–payé en plusieurs versements mensuels égaux d'ici la fin de l'exercice en cours (estimations faites en octobre), ou en versements mensuels égaux au cours de l'exercice suivant (estimations faites en février). Le montant du paiement excédentaire à recouvrer est assujetti à des limites par habitant et il existe également des règles spéciales, qui s'appliquent aux paiements excédentaires liés à des rajustements de la couverture des données de recensement.

8.135 Le traitement actuel est asymétrique, car le gouvernement fédéral verse immédiatement aux provinces les montants qui leur reviennent, alors que les provinces ont la possibilité de rembourser les trop–payés sur une période prolongée — jusqu'à un an pour les paiements excédentaires normaux et cinq ans au minimum pour les rajustements liés au recensement de 1991. Les paiements excédentaires sont considérés comme des prêts sans intérêt aux provinces. Les montants totaux de ces prêts peuvent également inclure les paiements excédentaires effectués en vertu d'autres programmes financiers comme les Accords de perception fiscale, la Stabilisation fiscale et le Programme de revenus garantis.

8.136 La pièce 8.6 indique l'encours des prêts de péréquation aux provinces depuis 1983-1984. L'augmentation des soldes enregistrés depuis 1992-1993 tient essentiellement aux rajustements des données de recensement.

Pièce 8.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

8.137 Le gouvernement fédéral fait des avances de fonds de bonne foi aux provinces, en se fondant sur les meilleures données disponibles au moment de l'estimation. Qui plus est, étant donné qu'on ne connaît pas, à ce moment–là, l'incidence que des rajustements ultérieurs pourraient avoir, il ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce que les provinces mettent de côté une partie des fonds de péréquation qu'elles touchent, au cas où elles recevraient des paiements excédentaires. Permettre aux provinces de rembourser les paiements excédentaires imprévus sur un nombre donné de mois facilite les mouvements de trésorerie des provinces.

8.138 Toutefois, cette façon de procéder représente un coût implicite pour le gouvernement fédéral, qui prend la forme de frais d'intérêt liés à l'alourdissement de la dette. À titre d'exemple, nous évaluons à environ 38 millions de dollars les frais d'intérêt additionnels que le gouvernement fédéral doit absorber pour supporter le solde des prêts en cours en 1995-1996. Dans ce calcul, on a tenu compte des montants recouvrés au cours de l'exercice et appliqué le taux d'intérêt moyen de 7,34 p. 100 sur la dette fédérale pour cet exercice–là.

8.139 Toutes les provinces bénéficiaires ne profitent pas nécessairement de façon égale de l'avantage additionnel que procure l'utilisation sans frais d'intérêt des fonds fédéraux qu'elles reçoivent. Pour un exercice donné, certaines provinces peuvent recevoir des paiements excédentaires, alors que d'autres peuvent toucher des paiements insuffisants. Les provinces, dans ce dernier cas, ne peuvent bénéficier de cet avantage. En fait, lorsqu'elles préparent leurs plans budgétaires, à l'aide de leurs propres méthodes, ces provinces doivent probablement apporter des rajustements, sur une base provisoire, et supporter des frais, car le gouvernement fédéral ne verse pas d'intérêts sur les paiements insuffisants.

8.140 Si le processus actuel peut être plus facile à gérer sur le plan administratif, il présente néanmoins des iniquités, d'une part entre le gouvernement fédéral et les provinces, et d'autre part entre les provinces.

8.141 Dans le cadre d'un quelconque examen du processus, il conviendrait de tenir compte du fait que bien qu'il s'agisse d'un programme fédéral, il peut être lourd de conséquences pour les gouvernements provinciaux. Les discussions devraient porter sur l'incidence non seulement sur le gouvernement fédéral, mais aussi sur les gouvernements provinciaux, et il y aurait lieu de prendre en considération l'incidence sur les autres programmes financiers aux termes desquels des prêts sont consentis aux provinces.

8.142 Une façon d'atténuer ces iniquités consisterait à reconnaître les frais financiers qu'occasionnent les prêts consentis, en appliquant des frais d'intérêt aussi bien aux paiements insuffisants qu'aux paiements excédentaires.

8.143 Le ministère des Finances devrait, de concert avec les provinces, se pencher sur la question du traitement asymétrique des paiements excédentaires et des paiements insuffisants, et déterminer la mesure dans laquelle il conviendrait de verser des intérêts sur les soldes, sans perdre de vue l'incidence sur d'autres programmes financiers.

Réponse du Ministère : *Le Ministère compte aborder cette question dans le cadre du prochain renouvellement du Programme de péréquation.*

Conclusion

8.144 Le Programme de péréquation est un programme dynamique qui exige une attention soutenue et une mise au point continue. Son objectif principal étant de voir à ce que les provinces aient la capacité fiscale voulue pour offrir des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables, la seule certitude que nous avons au sujet du Programme est qu'il doit changer si l'on veut qu'il suive l'évolution constante des régimes fiscaux en place au Canada, aux paliers provincial et municipal.

8.145 Les conclusions de la présente vérification concordent avec la constatation faite dans le *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, selon laquelle :

> ... la péréquation est une caractéristique vitale de la Confédération canadienne. Cependant, même s'il y a de nombreuses raisons d'être fier de ce que les Canadiens ont réalisé dans ce domaine, il y a encore place pour l'amélioration.

8.146 Dans leur sagesse, les artisans du Programme jugent nécessaire la reconduction du Programme tous les cinq ans. Ce délai donne aux bénéficiaires du Programme (les provinces), à ceux qui en assurent l'administration (le gouvernement fédéral) et aux législateurs (le Parlement) la possibilité d'examiner régulièrement le rendement du Programme de façon sensée et transparente, afin de s'assurer qu'il contribue toujours au patrimoine social du Canada. C'est dans l'optique de l'actualisation du Programme que nous avons réalisé la présente vérification.

8.147 En fait, pendant 40 ans, le Programme de péréquation a été l'un des principaux éléments sous–jacents du principe selon lequel tous les Canadiens doivent avoir accès à des services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. La quasi–totalité de ceux et celles qui ont eu l'occasion d'examiner le Programme de péréquation, qu'ils fassent partie de comités parlementaires ou de commissions royales, ont déclaré qu'il constitue l'une des grandes réussites de la fédération.

8.148 Notre évaluation aboutit à la même constatation. Nous avons en effet constaté que, dans l'ensemble, le Programme était bien géré. Nous avons également remarqué que le ministère des Finances sait tirer profit du processus d'examen quinquennal pour faire en sorte que le Programme évolue le mieux possible. Toutefois, nous avons relevé quelques aspects où, selon nous, des améliorations pourraient être apportées, et le Ministère pourrait profiter de l'examen entrepris en prévision du renouvellement du Programme en 1999, pour le faire.

8.149 Enfin, nous pensons que le ministère des Finances devrait soigner davantage ses relations avec le Parlement. Le Parlement est le législateur du Programme et l'organisme auquel le Ministère et le ministre doivent rendre compte. Il nous semble que ces liens pourraient être exploités dans l'intérêt du Ministère et pour l'amélioration du Programme.

À propos de la vérification

Étendue

La vérification a essentiellement porté sur les opérations menées au titre du Programme de péréquation, dont l'exécution relève du ministère des Finances, et elle ne s'inscrivait nullement dans l'optique des autres transferts aux provinces, en particulier le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux.

Objectifs

Ce chapitre a pour objectif d'expliquer aux parlementaires et aux Canadiens, de façon générale, la façon dont le Programme fonctionne, et de rendre compte des constatations de notre vérification intégrée, qui nous a amenés à vérifier la conformité du Programme aux autorisations législatives, les systèmes de gestion et de contrôle financiers et l'optimisation des ressources.

Les deux premières composantes de la vérification — la conformité d'une part et les systèmes de gestion et de contrôle financiers d'autre part — ont été amorcées conjointement avec la vérification des états financiers sommaires du gouvernement du Canada. La portée de la vérification a été élargie pour nous permettre d'examiner la fréquence des calculs des droits, la vraisemblance des données et l'asymétrie entre les paiements excédentaires et les paiements insuffisants.

Pour ce qui est de l'optimisation des ressources, deux aspects ont retenu notre attention :

- les efforts déployés par le Ministère pour évaluer le rendement du Programme et apporter les rajustements voulus, le cas échéant;

- les efforts déployés par le Ministère pour informer le Parlement du fonctionnement du Programme et de son rendement.

Méthode

Notre vérification du Régime fiscal représentatif n'a pas porté sur les 33 sources de recettes. Nous avons retenu cinq sources de recettes principales — les taxes de vente, les recettes tirées des loteries, les taxes sur les ressources, les impôts fonciers et les frais d'utilisation — qui, toutes, montrent la façon dont les assiettes fiscales peuvent changer et illustrent la nécessité de les soumettre à un examen continu.

Équipe de vérification

David Willey
Basil Zafiriou
Paul Zind

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Jeff Greenberg.

Chapitre 9

Affaires étrangères et Commerce international Canada — La gestion et le contrôle financiers

Table des matières

	Page
Points saillants	9-5
Introduction	9-7
Mandat du Ministère	9-7
Organisation	9-7
Ressources ministérielles	9-7
Objet de la vérification	9-8
Observations et recommandations	9-9
Gestion financière	9-9
Certains des problèmes signalés antérieurement ont été réglés	9-9
L'analyse des dépenses en fin d'exercice fait défaut	9-10
Le modèle de calcul des coûts a été amélioré et utilisé	9-11
Le recouvrement des coûts consulaires était fondé sur des données financières erronées	9-11
Des améliorations continues s'imposent en ce qui concerne la sensibilisation aux coûts et l'intendance	9-13
L'examen interne se poursuit	9-13
Gestion des biens	9-14
La Direction générale des biens fonctionne davantage comme une entreprise	9-14
La Direction générale doit se doter d'un plan financier global pour la gestion des biens au Ministère	9-15
Les exigences en matière d'entretien des résidences officielles n'ont pas été clairement établies	9-17
Il y a des possibilités d'économies dans les logements de fonction	9-19
Des initiatives de réduction des coûts ont été lancées	9-20
Le Ministère ne dispose pas de données adéquates pour gérer ses biens immobiliers	9-20
Gestion des technologies de l'information	9-21
La communication de bureau à bureau à l'échelle mondiale est maintenant possible	9-22
Certains projets de TI ont été lancés sans une analyse d'entreprise appropriée	9-22

Le Ministère a créé le poste d'agent d'information en chef (AIC) 9-23

Le Ministère a établi un calendrier ambitieux pour le remplacement de son système d'information financière 9-23

Directives sur le service extérieur (DSE) 9-25

De récentes mesures pourraient se traduire par une simplification 9-25

La capacité d'analyse des coûts a été renforcée 9-26

Il faut accroître l'efficacité de la structure de gestion concertée 9-26

La gestion des déplacements aux termes des DSE s'est améliorée 9-27

Réorganisation du Ministère 9-28

La structure de gestion du Ministère est en phase de transition 9-28

Conclusion 9-29

À propos de la vérification 9-31

Pièces

9.1 Organigramme du Ministère 9-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

9.2 Dépenses du Ministère 9-9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

9.3 Profil de l'effectif des Affaires étrangères 9-10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

9.4 Avances en retard 9-11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Affaires étrangères et Commerce international Canada — La gestion et le contrôle financiers

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : John Hitchinson

Points saillants

9.1 Depuis notre vérification de 1994, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a continué d'améliorer son contrôle des finances dans les domaines où des problèmes avaient déjà été signalés, notamment la collecte du loyer auprès des employés et le contrôle des avances versées aux employés. La formation financière a aussi été améliorée. Les systèmes financiers de base sont maintenant plus performants, mais il reste encore beaucoup à faire à ce chapitre. Il faut aussi continuer à favoriser, dans l'ensemble du Ministère, la sensibilisation aux coûts et l'intendance.

9.2 L'ajout de la somme de 25 $ au coût de chaque passeport délivré, aux fins du recouvrement des coûts consulaires, était fondé au début sur des données financières erronées. Après notre vérification, le Ministère a recalculé les coûts. Bien que ces nouveaux calculs aient révélé un certain nombre d'augmentations et de diminutions des coûts, il semble qu'il ne soit pas nécessaire de modifier les frais pour services consulaires.

9.3 La Direction générale des biens a adopté une nouvelle approche de la gestion des biens au Ministère. Cependant, le contrôle des dépenses liées à l'entretien des propriétés est encore faible dans certains domaines. D'importantes sommes ont été dépensées pour la rénovation et la réparation des résidences officielles au moment du changement de chefs de mission, sans que les besoins aient été clairement établis par les missions et la Direction générale. Celle–ci n'a pas élaboré un plan financier global aux fins d'examen par la haute direction, qui présente les dépenses et recettes annuelles probables et comporte d'autres stratégies de financement qui lui permettraient de faire face aux incertitudes inhérentes aux projets d'immobilisations à l'étranger. Les systèmes d'information ne soutiennent pas encore la fonction de gestion des biens comme ils le devraient.

9.4 Avec l'installation du SIGNET (Réseau mondial intégré de communications), le Ministère a réussi à se doter d'un réseau mondial de communications de bureau à bureau; toutefois, cela s'est avéré plus compliqué que prévu. On a créé un poste d'agent d'information en chef (AIC), dont le mandat est de consolider les plans et les budgets relatifs à toutes les dépenses du Ministère dans le domaine des technologies de l'information, ainsi que de recommander des priorités. Le système d'information financière n'a pas été utilisé de façon uniforme pour la budgétisation des dépenses de TI à l'échelle du Ministère.

9.5 Les directives sur le service extérieur (DSE) n'ont pas changé depuis notre dernière vérification. Il se peut toutefois qu'elles soient simplifiées, car on a récemment entrepris de les revoir sous les angles de la fiscalité, de la complexité et de la pertinence. La capacité du Ministère à analyser les coûts des DSE et à fournir de l'information à cet égard s'est améliorée; cependant, la formule de la gestion partagée des DSE n'est pas aussi efficace qu'elle le devrait. La gestion des voyages aux termes des DSE s'est améliorée ces deux dernières années.

Introduction

Mandat du Ministère

9.6 Le mandat du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international peut se résumer ainsi : conduite des relations internationales du Canada, promotion du commerce international et aide aux Canadiens à l'étranger.

9.7 Dans son énoncé de politique étrangère de février 1995, le gouvernement fixe trois objectifs clés à la politique étrangère :

- la promotion de la prospérité et de l'emploi;
- la protection de notre sécurité dans un cadre mondial stable;
- la projection des valeurs et de la culture canadiennes.

Organisation

9.8 Le Ministère a deux ministres : celui des Affaires étrangères, et celui du Commerce international. On y trouve également deux secrétaires d'État, un pour la région Asie–Pacifique, et un pour l'Amérique latine et l'Afrique. L'organigramme du Ministère est présenté à la pièce 9.1.

Pièce 9.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

9.9 Le Ministère représente le Canada à l'étranger grâce à un réseau de 129 missions et de 33 bureaux dans 107 pays. L'administration centrale est à Ottawa. Outre ses propres programmes, le Ministère fournit un soutien administratif et opérationnel à d'autres ministères qui ont des programmes à l'étranger, notamment l'Agence canadienne de développement international, Citoyenneté et Immigration Canada et la Défense nationale.

Ressources ministérielles

9.10 Le *Budget des dépenses principal* du Ministère pour 1996-1997 prévoit des dépenses totalisant 1,377 milliard de dollars. En 1994-1995, les dépenses du Ministère ont atteint un sommet de 1,565 milliard de dollars. En 1995-1996, elles ont chuté à 1,356 milliard de dollars.

9.11 Les principaux postes du budget du Ministère en 1995-1996 ont été les dépenses liées au personnel, les paiements de transfert et autres dépenses (voir la pièce 9.2). Les dépenses liées au personnel se composent essentiellement des salaires et des paiements versés aux termes des directives sur le service extérieur. Les paiements de transfert consistent surtout en frais d'affiliation à des organisations internationales, par exemple les quotes–parts relatives aux opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix. Figurent parmi les autres dépenses les frais de fonctionnement des missions, les dépenses en capital, les transports et les communications.

Pièce 9.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

9.12 Le Ministère a employé 7 759 équivalents temps plein (ETP) en 1995-1996, exclusion faite de ceux du Bureau des passeports. De ce nombre, 2 410 (31 p. 100) travaillaient à l'administration centrale, et 5 349 (69 p. 100), à l'étranger. L'effectif total du Ministère travaillant dans les missions à l'étranger se compose de 1 024 employés canadiens et de 4 325 employés recrutés sur place (voir la pièce 9.3).

Pièce 9.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

9.13 En outre, 538 employés canadiens travaillent à l'étranger pour le compte d'autres ministères, ce qui porte à 5 887 le nombre total d'employés du gouvernement du Canada qui travaillent à l'étranger. De ce nombre, 1 740 sont des employés de programmes relevant des Affaires étrangères et 1 837, de programmes d'autres ministères. Enfin, il y a 2 310 employés des Affaires étrangères qui assurent la prestation de services communs de soutien.

Objet de la vérification

9.14 Le but de cette vérification était de voir si les améliorations notées dans notre rapport de 1994 ont été maintenues. De l'information plus détaillée sur le contexte et l'étendue de la vérification est présentée à la section **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Gestion financière

Certains des problèmes signalés antérieurement ont été réglés

9.15 **Parts de frais de logement.** Le Ministère a amélioré le recouvrement des parts de frais de logement (loyer des employés). En décembre 1995, le montant des parts non payées était substantiellement moins élevé que celui de décembre 1993, qui s'élevait à 200 000 $. Cependant, comme les directives sur le service extérieur permettent encore certaines options de paiement, le recouvrement des parts de frais de logement demeure complexe. Le Ministère nous a informés qu'il entendait simplifier le processus de recouvrement en soustrayant centralement environ 95 p. 100 des parts de frais de logement des versements à titre d'indemnité du service à l'étranger.

9.16 **Avances comptables.** Il y a eu une amélioration considérable en ce qui concerne la réduction des avances en retard (voir la pièce 9.4). Cette amélioration est due en grande partie au suivi effectué par le Ministère et à ses vigoureux efforts de recouvrement.

Pièce 9.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

9.17 Fonction de contrôleur. À la suite de notre rapport de 1994, le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont entrepris une étude, menée par Conseils et Vérification Canada, de la fonction de contrôleur au Ministère. Plusieurs hauts fonctionnaires du Ministère, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du vérificateur général du Canada ont été interviewés dans le cadre de cette étude, dont les constatations et les recommandations ont été rapportées en mars 1995. L'étude comporte un certain nombre de recommandations visant à améliorer la fonction de contrôleur au Ministère, assorties d'un plan d'action étalé sur six mois, un an et le long terme. Le Ministère leur a donné suite, et veille à ce que les contrôles financiers, par exemple en ce qui concerne les indemnités de déplacement, fonctionnent efficacement. Il a amélioré la formation financière des chefs de mission, et augmenté le nombre de cours offerts au personnel en ce domaine. Le Ministère a également créé un Conseil de contrôle qui servira de tribune pour la discussion de questions liées à la gestion et au contrôle financiers.

L'analyse des dépenses en fin d'exercice fait défaut

9.18 Dans le système actuel, le Comité exécutif du Ministère alloue d'abord les budgets aux directions générales fonctionnelles et géographiques, en expliquant clairement tout changement par rapport à l'exercice précédent. Les responsables des régions géographiques allouent ensuite les budgets aux missions, en fonction des niveaux antérieurs. Cependant, ces niveaux n'ont pas fait l'objet d'un examen exhaustif depuis plusieurs années. Certains ajustements marginaux ont été faits sur une base continuelle, et d'autres parallèlement à des exercices de réduction des dépenses. Un examen semestriel du budget a lieu, dans le but de prévenir les insuffisances ou la péremption de fonds à la fin de l'exercice.

9.19 Nous avons examiné le contrôle budgétaire exercé à l'administration centrale et dans les missions. Le Ministère dispose des systèmes de comptabilité et de gestion voulus pour prévenir le dépassement des budgets. Cependant, les gestionnaires des régions géographiques omettent en fin d'exercice d'analyser systématiquement les résultats au titre des dépenses par article, comme les réparations et l'entretien, les télécommunications et l'achat d'équipement, et de les comparer aux budgets originaux des missions afin de voir s'il y a des écarts. En outre, les missions elles–mêmes négligent souvent d'analyser leurs résultats en fin d'exercice pour expliquer les écarts par rapport aux budgets originaux. Il en résulte notamment que les budgets sont irréalistes, ou contiennent des erreurs qui passent inaperçues. Par exemple, une région géographique a arbitrairement augmenté le budget d'une mission de 600 000 $ par la voie d'un « ajustement technique ». Au moment de l'examen semestriel, la mission a décidé de renvoyer l'argent, car elle n'en avait pas besoin, et ne l'avait d'ailleurs pas demandé. Nous n'avons trouvé aucune documentation expliquant l'ajustement.

9.20 Au niveau interne, le Ministère s'oriente vers une allocation des ressources sur une base fonctionnelle, selon ses secteurs d'activité. Il faudra mettre en place des systèmes financiers et d'information pour appuyer ces secteurs d'activité, de manière que les coûts soient connus et puissent être liés aux résultats atteints.

9.21 Les gestionnaires géographiques et les agents administratifs des missions devraient analyser les dépenses en fin d'exercice par article et expliquer les écarts importants. Ces analyses devraient être utilisées pour l'établissement des budgets subséquents.

Réponse du Ministère : *Le Ministère appuie cette recommandation. À compter de l'exercice 1996-1997, le Ministère s'assurera que les écarts importants dans les dépenses prévues sont examinés à la fin de l'exercice. Des processus appropriés à la nouvelle structure de planification, de rapports et de reddition de comptes seront élaborés afin de faire le lien entre ces examens et les affectations de ressources.*

Le modèle de calcul des coûts a été amélioré et utilisé

9.22 Dans notre rapport de 1994, nous avions noté que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international était en train d'élaborer un modèle de calcul des coûts offrant la possibilité de ventiler les coûts entre les diverses activités. Le Ministère a amélioré considérablement ce modèle.

9.23 Même si nous n'avons pas procédé à une vérification détaillée de sa méthodologie de base, le modèle a été généralement accepté par la haute direction du Ministère et d'autres ministères qui ont des opérations à l'étranger. Les fonctionnaires nous ont indiqué que le modèle s'est révélé utile pendant l'exercice ministériel d'examen des programmes, car il a permis de trouver l'origine d'un certain nombre de coûts d'activités de programme, une information que le système financier ne donnait pas.

Le recouvrement des coûts consulaires était fondé sur des données financières erronées

9.24 Pour lui permettre d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés lors de l'Examen des programmes, le Ministère a notamment obtenu l'approbation de recouvrer le coût de la prestation des services consulaires. En août 1995, le Ministère avait calculé que les services consulaires coûtaient 48 millions de dollars par année. Environ 12 millions de dollars devaient être recouvrés par la perception de divers frais. Pour recouvrer les 36 millions restants, le Ministère a établi des frais pour services consulaires de 25 $ devant s'ajouter au prix de chaque passeport délivré. De ces 36 millions de dollars, 10,4 millions sont au titre de l'amortissement des immeubles (1,7 million) et des frais d'emprunt de capital pour les immeubles et les terrains (8,7 millions). Ensemble, ces montants représentent 29 p. 100 des frais consulaires à recouvrer.

9.25 Le calcul fait par le Ministère de l'amortissement et des frais d'emprunt était fondé sur une estimation globale de la juste valeur marchande de ses biens immobiliers. Cela va à l'encontre du document du Conseil du Trésor intitulé *Guide pour l'établissement des coûts des extrants*. Les coûts d'origine auraient dû être utilisés. Le droit supplémentaire de 25 $ a été proposé par le Ministère au Conseil du Trésor, qui l'a approuvé en octobre 1995. Dans son analyse de la proposition du Ministère, le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas examiné la question de l'utilisation d'une estimation globale de la juste valeur marchande par opposition aux coûts d'origine.

9.26 Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit que la juste valeur marchande avait été utilisée parce qu'il était impossible de connaître les coûts d'origine. Nous avons cependant constaté que, dans la plupart des cas, le Ministère disposait de certaines données sur le coût d'origine des biens. Si ces données avaient servi de base au calcul de l'amortissement et des frais d'emprunt de capital, les coûts des biens auraient été de 602 millions de dollars au lieu des trois milliards de dollars estimatifs fondés sur la juste valeur marchande. Le coût total du programme consulaire aurait alors été réduit d'environ neuf millions de dollars. Cela signifie que les frais consulaires perçus auprès des titulaires de passeport auraient été de 19 $ au lieu de 25 $.

9.27 Informés de nos constatations, les fonctionnaires du Ministère ont refait le calcul des coûts au complet. Ces nouveaux calculs se sont traduits par la réduction des coûts attribuables aux biens. Ils ont également révélé un certain nombre d'autres coûts qui auraient dû être compris dans les premiers calculs. Les nouveaux calculs du Ministère ont toutefois produit un total se situant aux environs du premier chiffre, soit 36 millions de dollars. Par conséquent, il semble qu'il ne soit pas nécessaire de modifier les frais pour services consulaires. Bien que nous n'ayons pu vérifier l'exactitude de chaque révision effectuée par le Ministère, sa nouvelle façon de déterminer ces coûts était plus appropriée.

9.28 Pour pouvoir prendre des décisions judicieuses, la direction doit disposer de renseignements exacts sur les coûts. Nous nous inquiétons de ce que les contrôles exercés sur le premier relevé des coûts se soient avérés insuffisants et aient exigé tant d'ajustements par la suite.

9.29 Le Ministère devrait valider les résultats des calculs de coûts, surtout lorsqu'ils serviront à fixer des prix.

Réponse du Ministère : *Le Ministère convient qu'il est essentiel d'avoir des renseignements exacts pour établir les coûts qui serviront à fixer les prix. Pour cette raison, il a perfectionné son modèle de prévision des coûts l'année dernière et soumis ses méthodes et ses extrants à un examen externe. Cette année, il a constitué une unité et l'a chargée de la comptabilité par activités. Enfin, le Ministère a proposé de recalculer chaque année les coûts du Programme de services consulaires. Ces coûts pourraient faire l'objet d'un examen par le vérificateur général.*

Des améliorations continues s'imposent en ce qui concerne la sensibilisation aux coûts et l'intendance

9.30 Lors de notre vérification de 1994, nous avions souligné la nécessité d'accroître la sensibilisation et la préoccupation à l'égard des fonds publics. Nous avons constaté plusieurs améliorations à cet égard. Dans les missions, la gestion financière retient davantage l'attention. Le profil des agents administratifs y a été rehaussé, et ceux qui parmi eux ont besoin d'une aide peuvent l'obtenir. Les coupures résultant de l'Examen des programmes ont créé un climat où la direction cherche à améliorer la gestion financière et le contrôle des coûts.

9.31 Dans les missions visitées, nous avons vu des cas où le personnel avait pris des mesures pour réduire les coûts et utiliser les ressources de façon plus efficiente.

- Dans une mission, le personnel avait mis en place un système informatisé qui contrôle automatiquement les installations de la chancellerie et règle automatiquement la température de l'air ambiant pendant les heures de fermeture. Le personnel estime que les économies au titre du chauffage sont d'environ 250 $ par jour.

- Un chef de mission a décidé de réduire les coûts relatifs aux logements du personnel. La mission a remplacé et renégocié plusieurs baux, pour une économie annuelle estimative de 140 000 $.

- Un employé a combiné un voyage d'affaires et un voyage personnel au Canada en se servant de son indemnité de transport au titre des vacances. Cela a permis d'économiser les frais du voyage d'affaires.

9.32 Cependant, il faut renforcer encore la sensibilisation aux coûts et l'intendance au Ministère. Voici quelques exemples qui illustrent ce besoin.

- Dans un cas, le fait de ne pas s'être conformé aux pratiques habituelles d'achat, en insistant pour commander des meubles non réglementaires, a entraîné un coût additionnel de 22 900 $. Les meubles du salon ont coûté 31 000 $, alors que les meubles de fonction standard fournis par l'administration centrale coûtaient 8 100 $. En outre, la résidence en question était très peu utilisée à des fins de représentation.

- Une mission louait un entrepôt pour stocker des meubles usagés excédentaires, à un coût de 3 500 $ US par mois. Ces meubles, dont la valeur marchande estimative est de 1 000 $ US au total, ne seront plus jamais utilisés par la mission.

- Une mission a loué une maison pour un employé en dépassant de 132 p. 100 les lignes directrices sur l'espace autorisé. Des logements répondant davantage à ces lignes directrices étaient disponibles sur le marché, et auraient permis une économie potentielle de presque 37 000 $ par année. Le chef de mission nous a informés que le bail ne sera pas renouvelé au moment du départ de l'employé en question.

L'examen interne se poursuit

9.33 Dans notre rapport de 1994, nous avons affirmé qu'étendre la portée de la vérification interne à un plus grand nombre d'aspects importants des activités et opérations de l'administration centrale et des missions permettrait de hausser l'efficacité globale du Bureau de l'inspecteur général.

9.34 La portée de la vérification interne a depuis été élargie. Il y aura toujours un certain nombre d'inspections et de vérifications dans les missions, mais la vérification interne touche maintenant surtout les activités à l'administration centrale. Cependant, la couverture des biens immobiliers et des technologies de l'information demeure limitée.

9.35 Le comité de vérification et d'évaluation du Ministère conseille et appuie l'inspecteur général. Il est présidé par le sous–ministre du Commerce international, et se réunit deux fois par an pour approuver les plans, les priorités et les résultats des travaux de l'inspecteur général, et pour recenser les questions nécessitant examen. Le comité fonctionne bien.

9.36 L'examen interne se poursuit. En 1995-1996, l'inspecteur général a procédé, aux fins de l'Examen des programmes, à un certain nombre de vérifications, d'évaluations et d'inspections dans les missions et à l'administration centrale, et mené plusieurs études spéciales sur les ressources.

9.37 Outre les rapports de vérification interne, l'inspecteur général rédige aussi des rapports d'inspection des missions. Ceux–ci diffèrent des rapports de vérification, en ce qu'ils sont plus subjectifs et contiennent l'évaluation personnelle de l'inspecteur général sur la gestion des ressources humaines de la mission. C'est pourquoi leur diffusion est généralement plus limitée que dans le cas des rapports de vérification.

9.38 Certains rapports d'inspection comportent des recommandations précises relativement à des domaines où il pourrait y avoir réduction des coûts ou amélioration des activités de la mission. Or, comme la diffusion de ces rapports est généralement plus limitée, le suivi des recommandations n'est pas aussi systématique que pour les rapports de vérification. Nous nous inquiétons donc des possibilités d'amélioration qui pourraient être perdues.

9.39 Le Bureau de l'inspecteur général devrait instituer un système de suivi et de rapport sur les mesures prises à la suite des recommandations figurant dans les rapports d'inspection.

Réponse du Ministère : *L'inspecteur général fera de temps à autre rapport au Comité exécutif du Ministère de la mesure dans laquelle ses recommandations sont mises en oeuvre.*

Gestion des biens

La Direction générale des biens fonctionne davantage comme une entreprise

9.40 Les dépenses totales du Ministère au titre des biens immobiliers ont été d'environ 212 millions de dollars en 1995-1996. La Direction générale des biens a dépensé 47 millions de dollars pour de grands projets de construction et d'entretien, tandis que les missions et les directions générales géographiques en ont consacré 165 millions au titre de la location et de l'entretien des chancelleries, des résidences officielles et des logements du personnel.

9.41 La Direction générale partage avec les missions et les directions générales géographiques la responsabilité de la gestion des biens. Les missions ont des budgets pour la location des biens immobiliers et pour les travaux mineurs d'entretien, d'aménagement ou de rénovation. Elles peuvent aussi transférer des fonds d'autres postes de

dépense, ou encore demander des fonds supplémentaires à leurs directions générales géographiques respectives. La Direction générale des biens a aussi un budget pour les réparations et les rénovations majeures, ainsi que pour les nouvelles constructions.

9.42 Au moment de notre vérification de 1994, la Direction générale des biens venait de recevoir le statut d'organisme de service spécial (OSS). Le but de cette transformation était de permettre à la Direction générale de fonctionner davantage comme une entreprise. Ces deux dernières années, celle–ci a fait d'importants progrès. Nous avons, par exemple, constaté ce qui suit :

- elle a instauré des programmes de gestion des biens de la mission. Ces programmes ont fourni des renseignements clés sur la gestion et l'utilisation des biens dans chaque mission que nous avons visitée. Ils sont préparés par les missions, et lorsqu'ils sont à jour, ils servent de base pour les discussions avec la Direction générale en matière de responsabilisation;

- elle a aliéné des biens immobiliers d'une valeur d'environ 65 millions de dollars depuis qu'elle est devenue un OSS;

- elle a géré sa trésorerie en transférant certaines recettes provenant d'aliénations dans les budgets d'exercices ultérieurs afin de permettre de nouvelles constructions;

- elle a donné une formation spécialisée à ses employés;

- elle a augmenté les recettes de location en louant les espaces excédentaires dont elle dispose. En 1994-1995, le Ministère a généré à ce titre des recettes de 900 000 $; celles–ci ont augmenté à environ 1,8 million de dollars en 1996-1997.

La Direction générale doit se doter d'un plan financier global pour la gestion des biens au Ministère

9.43 La charte de la Direction générale en tant qu'OSS exige qu'elle prépare des plans financiers annuels. Les dépenses en capital (terrains, immeubles) constituent le gros des dépenses de la Direction générale. Celle–ci a élaboré un programme d'investissement à long terme qui lui a servi de composante financière de son plan d'activités pour les dépenses en capital. Le Programme comporte une liste de projets, établie selon un ordre de priorité, devant permettre à la Direction générale d'atteindre son objectif, qui est de fournir des installations économiques et sécuritaires répondant aux besoins du Programme. Le Programme d'investissement à long terme sert de liste complète pour déterminer les projets nécessaires et les occasions de se défaire de certains biens. Nous l'avons examiné pour voir s'il servait de plan financier adéquat.

9.44 La Direction générale doit affronter de nombreuses difficultés dans la réalisation de ses projets d'investissement à l'étranger. Obtenir les permis, négocier avec les entrepreneurs et traiter avec les autres gouvernements peuvent causer des retards et perturber l'échéancier des travaux. De plus, la valeur des biens immobiliers a chuté dans de nombreux pays, ce qui force la Direction générale à réexaminer la disponibilité des fonds provenant des ventes. Or, entre 1993-1994 et 1995-1996, la Direction générale n'a dépensé que 40 p. 100 des sommes prévues dans le Programme. Le plan le plus récent, daté d'octobre 1996, montre toutefois que la Direction générale entend effectuer des dépenses en immobilisations d'un total de 142 millions de dollars en 1997-1998.

9.45 Le Ministère a réussi à se départir de nombreux biens immobiliers. Depuis qu'elle est devenue un organisme de service spécial et jusqu'au moment où nous avons terminé notre vérification, la Direction générale s'est en effet départie de 115 biens immobiliers, d'une valeur de 65 millions de dollars.

9.46 Nous avons constaté que la majeure partie des recettes provenant d'aliénations antérieures n'ont pas été réinvesties dans le portefeuille immobilier. Sur les 65 millions de dollars susmentionnés, la Direction générale n'a pas eu droit au crédit de 25 millions de dollars au titre des aliénations ordonnées par le gouvernement, une politique établie avant la création de l'OSS. Par la suite, la Direction générale a procédé à l'aliénation d'environ 90 biens immobiliers d'une valeur approximative de 40 millions de dollars. Après avoir remis dix millions de dollars pour respecter les engagements antérieurs du Ministère en matière de réduction du déficit, la Direction générale a conservé environ 27 millions de dollars pour investissement dans son portefeuille immobilier. En mars 1995, le Conseil du Trésor a autorisé la Direction générale à conserver la totalité des recettes d'aliénations, sous réserve qu'elles soient réinvesties dans l'immobilier. La Direction générale estime que cet arrangement est vital, compte tenu du nombre et de la complexité des projets actuels et prévus dans le monde entier. Nous croyons qu'il offre la motivation nécessaire et un moyen acceptable aux fins de la gestion du portefeuille.

9.47 La Direction générale n'a pas atteint ses prévisions à court terme au titre des recettes des aliénations de biens indiquées dans le plan. En 1993, elle prévoyait aliéner un grand nombre de biens immobiliers, pour des recettes de 19 millions de dollars. Les recettes prévues au titre des ventes ont augmenté à 21 millions de dollars en 1994-1995, et à 34 millions en 1995-1996. Le plan actuel prévoit des recettes d'aliénations de presque 36 millions de dollars pour l'exercice 1997-1998. Les recettes réelles attribuables à l'aliénation de biens immobiliers ont atteint un sommet de 20 millions de dollars en 1994-1995 et elles ont été de onze millions de dollars par exercice en moyenne depuis 1993-1994. Les fonctionnaires nous ont indiqué que le Ministère retenait des biens immobiliers qui pouvaient être vendus, en prévision de besoins futurs. Il vend les biens lorsqu'il a besoin, pour de nouveaux projets, de fonds supérieurs aux crédits parlementaires.

9.48 Le partage des responsabilités de gestion des biens entre la Direction générale, les directions générales géographiques et les chefs de mission peut compliquer les aliénations prévues. Des objectifs contradictoires peuvent surgir, entraînant des retards et des frais supplémentaires.

- Voici un exemple d'une telle complication qui est survenue récemment dans une mission. En avril 1996, le Conseil du Trésor a approuvé une initiative de la Direction générale, qui voulait vendre la résidence officielle et la remplacer par une propriété louée. La Direction générale avait prévu d'utiliser les recettes brutes de 12 millions de dollars provenant de cette vente pour construire des installations nécessaires dans d'autres missions. Une résidence répondant aux lignes directrices ministérielles a été louée pour la somme de 350 000 $ par année; un montant de 300 000 $ a en outre été consacré à des rénovations et à l'achat de meubles. À son arrivée, le nouveau chef de mission a été temporairement installé dans la maison à vendre, puis a refusé de déménager dans la résidence qui avait été louée. Depuis août 1996, la haute direction de l'administration centrale négocie sans succès avec la mission. Dans l'intervalle, les rénovations ont été interrompues, et la résidence louée demeure vacante.

9.49 Voici pourquoi les délais indiqués pour les recettes et les dépenses doivent être plus vraisemblables. Le dernier plan soumis par la Direction générale au Conseil du Trésor en novembre 1996 prévoyait des recettes de 84,6 millions de dollars pour 1997-1998, ventilées comme suit : 36,2 millions provenant de la vente de biens immobiliers, 19,4 millions, d'aliénations antérieures, 3,1 millions, de recettes de location, et 25,9 millions, de crédits parlementaires. Les dépenses prévues pour 1997-1998 étaient de 142 millions de dollars. Si d'une part, cependant, les ventes avaient lieu comme prévu et que les dépenses restaient dans la fourchette moyenne de 30 à 40 millions de dollars (des dépenses de 36 millions sont prévues pour 1996-1997), les crédits parlementaires de 25,9 millions de dollars ne seraient pas nécessaires. D'autre part, si toutes les dépenses prévues, soit un montant de 142 millions de dollars, étaient effectuées en 1997-1998, des crédits supplémentaires de 57 millions de dollars seraient alors nécessaires.

9.50 Le Programme d'investissement à long terme ne sert pas de plan financier global. Il sert surtout à apparier les recettes liées aux crédits parlementaires et les aliénations de biens immobiliers aux estimations récentes de dépenses de l'exercice en cours. Il a aussi servi pour suivre régulièrement l'évolution de chaque projet d'acquisition ou d'aliénation de biens.

9.51 Bien qu'il énumère les projets et leur coût estimatif, le Programme ne présente pas un portrait réaliste des exercices au cours desquels les dépenses relatives à ces projets seront probablement effectuées. Il ne présente pas non plus de stratégies financières pour le financement des projets selon divers échéanciers possibles. Il indique que la plupart des dépenses seront effectuées au cours de l'exercice suivant; cependant, la Direction générale sait d'expérience que les dépenses seront probablement réparties sur plusieurs exercices.

9.52 À l'avenir, les plans d'activités devraient comprendre, en plus du Programme d'investissement à long terme, un état des recettes et dépenses probables, tout comme ils devraient également indiquer les incidences financières de la remise à plus tard ou du devancement d'un projet ou d'une aliénation, ainsi que les stratégies auxquelles la Direction générale aurait recours dans de telles éventualités.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

Les exigences en matière d'entretien des résidences officielles n'ont pas été clairement établies

9.53 La Direction générale inspecte les biens de chaque mission au moins une fois tous les deux ans. En outre, les missions sont censées inspecter leurs propres installations une fois par année. Aucun plan d'entretien n'a été convenu entre les missions, les directions générales géographiques et la Direction générale des biens. En l'absence de plans d'entretien complets et acceptés par tous, et d'un registre détaillé de l'entretien effectué, les inspections se révèlent un moyen crucial de contrôler les dépenses.

9.54 Nous avons examiné les dépenses relatives aux résidences officielles dans cinq grandes missions et 15 plus petites où de nouveaux chefs de mission avaient récemment pris la relève. Les gestionnaires des biens du Ministère estiment que le meilleur moment pour procéder à des réparations ou à des rénovations se situe entre le départ du chef de mission et l'arrivée de son remplaçant, habituellement tous les trois ans. Dans les grandes missions, nous avons constaté que, de 1993 à 1996, le coût des travaux à la résidence officielle, menés à peu près au moment du changement de chef de mission et échelonnés sur une période de 18 à 24 mois, variait entre 79 000 et 332 000 $. Dans les missions plus petites, il oscillait entre 2 000 et 268 000 $.

9.55 Nous avons comparé les travaux indiqués comme nécessaires dans les rapports d'inspection du personnel de la Direction générale et ce qui a réellement été effectué. Nous avons constaté que dans huit des 20 cas examinés, et qui coïncidaient avec l'arrivée d'un nouveau chef de mission, les missions avaient entrepris d'importants travaux qui ne figuraient pas dans les rapports d'inspection antérieurs de la Direction générale. Voici quelques exemples :

- Entre septembre 1995 et la fin de septembre 1996, le Ministère a dépensé 225 000 $ dans une mission pour des travaux d'entretien, de réparation et de rénovation. Environ le tiers du montant a été dépensé pour des travaux d'entretien courants qui normalement ne seraient pas visés par l'inspection. Le rapport précédent de février 1994 faisait état de réparations au toit et à l'électricité coûtant 25 000 $. Ces réparations ont été effectuées en 1994-1995. Le personnel de la mission a signalé que d'autres travaux importants restaient à effectuer et que, selon eux, le rapport était incomplet.

- Une autre mission a fait effectuer des réparations diverses, évaluées à 127 000 $. Celles–ci n'avaient pas été mentionnées comme nécessaires dans les rapports d'inspection précédents.

9.56 Nous n'avons pas pu déterminer à partir de la documentation si le personnel de la Direction générale a participé activement à toutes les décisions concernant les réparations et rénovations majeures et a approuvé tous les montants en cause, comme cela devrait être.

9.57 Dans 12 des cas, les montants dépensés n'avaient pas été portés entièrement au budget, au début de l'exercice. Une des cinq grandes missions avait dépensé plus du double de son budget original de rénovations et de

réparations à la résidence officielle, l'année où un nouveau chef de mission a pris ses fonctions, et trois ont dépensé environ une fois et demie leur budget.

9.58 Le Ministère ne tient pas un registre centralisé des rénovations ou des réparations majeures effectuées sur chaque immeuble. Il n'y a aucun service responsable de l'analyse des dépenses globales relatives à chaque immeuble. Le système financier enregistre les dépenses, mais dans la plupart des cas que nous avons étudiés, nous n'avons pu, à partir de ces données, déterminer exactement quels travaux avaient été effectués. Le *Manuel de la gestion des biens*, publié en avril 1996, informe les missions sur la nature des renseignements relatifs aux travaux entrepris et aux coûts qu'il faut consigner dans leur registre des biens. Au moment de notre vérification, ces lignes directrices étaient assez récentes et les renseignements exigés ne figuraient pas toujours dans les registres. Dans une des missions examinées, où d'importantes sommes avaient été dépensées relativement à la résidence officielle, nous n'avons pu déterminer, à partir du dossier de l'immeuble, quels travaux avaient été effectués, et dans quelle mesure il s'agissait de travaux de réparation, de décoration ou de rénovation.

9.59 Il ressort de notre analyse des dépenses de rénovation et de réparation des résidences officielles que le Ministère n'exerce pas un contrôle suffisant à cet égard. Le Ministère consacre d'importantes sommes à la rénovation et à la réparation des résidences officielles au moment où de nouveaux chefs de mission prennent la relève, et cela, sans que les exigences soient clairement établies. De nombreuses missions engagent des dépenses considérables et non prévues à même leur propre budget de fonctionnement pour améliorer la résidence officielle lorsqu'arrive un nouveau chef de mission. Nous n'avons pu évaluer l'incidence de ces dépenses sur les autres priorités de la mission.

9.60 La Direction générale des biens devrait indiquer dans ses rapports d'inspection la mesure dans laquelle les missions décrivent de façon précise les travaux à faire. Les inspecteurs devraient passer en revue les travaux déjà faits et veiller à ce qu'ils soient dûment consignés dans les dossiers. Lorsqu'une mission demande l'autorisation d'effectuer des dépenses importantes pour des réparations ou des rénovations allant au–delà de celles prévues dans les rapports d'inspection, la Direction générale ou la mission devrait procéder à une nouvelle inspection et la Direction générale devrait approuver les travaux.

9.61 Les missions et la Direction générale des biens devraient coordonner leurs efforts pour mener les inspections, préparer les plans et les budgets de rénovations et de réparations, et analyser les dépenses importantes engagées au titre des biens immobiliers.

Réponse du Ministère : *D'accord. C'est maintenant une pratique courante. Nous tiendrons également un fichier central des projets importants touchant les résidences officielles afin que les projets des missions et de la Direction générale soient entièrement documentés. Nous procédons déjà à la mise en oeuvre du processus de coordination recommandé à la suite de l'examen ministériel de 1996.*

Il est à remarquer qu'il est souvent économique et efficient d'effectuer des réparations et des remises à neuf d'une résidence à l'étranger lorsqu'il y a changement d'occupant. Aucune dépense inutile n'a été relevée et, en fait, les budgets d'entretien et d'ameublement des propriétés du Ministère ont été réduits.

Il y a des possibilités d'économies dans les logements de fonction

9.62 En 1995, le Ministère a établi des lignes directrices sur les logements de fonction qui ont entraîné la disqualification de plus de la moitié des propriétés utilisées aux fins de représentation. Comme ces propriétés sont plus spacieuses que les logements habituels du personnel, l'objectif était de recenser celles que l'on pouvait aliéner, ou de remplacer les baux les plus coûteux par des ententes moins chères. Nous n'avons pu déterminer si cette mesure a généré les économies attendues. Le Ministère n'avait pas mis en place de mécanismes spécifiques pour mesurer l'efficacité de sa nouvelle politique. Pendant nos visites dans les missions, nous avons noté des résultats

variables à cet égard. Dans certains cas, les maisons anciennement utilisées à des fins de représentation avaient été intégrées à l'inventaire des immeubles de la mission. Dans d'autres, les maisons trop grandes étaient mises en vente.

9.63 Le Ministère assigne les logements de fonction selon que le locataire aura ou non à tenir chez lui d'importantes activités officielles, par exemple donner chaque mois un dîner servi à table pour huit convives ou plus. Pour analyser l'utilisation de ces propriétés, nous avons examiné les journaux de représentation de 34 gestionnaires de programme dans les six missions visitées. Nous avons alors constaté que les logements de fonction étaient sous–utilisés pour ce qui est des activités officielles. Dans quatre cas seulement, les gestionnaires en question respectaient les lignes directrices du Ministère dans ce domaine.

9.64 Dans une mission, les gestionnaires de programme avaient reçu une indemnité de loyer plus élevée, soit 8 100 $ par année, pour couvrir les frais de location d'un logement plus grand se prêtant à des activités de représentation; nous avons constaté dans ce cas qu'aucun d'entre eux ne faisait du logement l'utilisation minimale prévue. Dans un cas, le logement n'a pas servi une seule fois à des fins de représentation officielle pendant les quatre années de l'affectation de l'occupant.

9.65 Le Ministère devrait réexaminer ses besoins continus en matière de logements de fonction.

Réponse du Ministère : *D'accord. Le Plan d'activités de l'automne 1996 soumis au Secrétariat du Conseil du Trésor comprenait l'engagement d'élaborer de nouvelles lignes directrices en matière de logements pour tenir compte des coûts et des normes d'espace actuels et de la diminution substantielle des fonctions de représentation internes découlant des réductions des budgets des activités officielles.*

Des initiatives de réduction des coûts ont été lancées

9.66 Dans notre rapport de 1994, nous avons indiqué que des économies importantes pourraient être réalisées grâce à une reconfiguration du portefeuille immobilier. Les systèmes d'information du Ministère n'ont pas fait de distinction entre la réduction des frais immobiliers imputable aux compressions dans les missions et celle imputable à des initiatives de rationalisation des coûts.

9.67 Quoi qu'il en soit, nous sommes d'avis que le Ministère améliore son portefeuille. À Londres, par exemple, la Direction générale des biens a pu générer des recettes de 17 millions de dollars grâce à l'aliénation de 46 biens immobiliers. Les baux à très long terme ont été conservés, contrairement à ceux dont l'échéance était proche. À Mexico, à Brasilia et à Kingston, en Jamaïque, nous avons noté que chaque gestionnaire prenait des initiatives pour réduire les frais immobiliers par la renégociation des baux. Ailleurs, au moment de la réduction de la taille de la mission, on a conservé les propriétés appartenant à l'État pour se départir de celles qui avaient été louées.

9.68 Le Ministère entend effectuer d'autres dépenses en immobilisations pour réaliser des économies à long terme. Ainsi, il est en train de vendre des propriétés sous–utilisées et vacantes à Tokyo, pour les remplacer par des propriétés à moindre coût, l'opération devant résulter en un gain net d'environ 26 millions de dollars.

Le Ministère ne dispose pas de données adéquates pour gérer ses biens immobiliers

9.69 Depuis notre dernière vérification, la Direction générale des biens n'a pas encore réussi à élaborer et à appliquer un système d'information capable d'appuyer adéquatement ses fonctions dans le domaine de la gestion immobilière.

9.70 Dans la plupart des cas, l'information dont dispose l'administration centrale sur chacune des propriétés était périmée ou inexacte, et remontait en général à deux ans, période pendant laquelle des baux sont arrivés à échéance, des immeubles ont été vendus, des locataires ont déménagé et des données financières ont changé. La

Direction générale met actuellement à jour les données reçues des missions. Cependant, seul le tiers des missions ont respecté l'échéance de novembre 1996 pour la présentation de nouvelles données, et il n'y a pas suffisamment de procédures adéquates pour garantir l'exactitude des données.

9.71 L'inexactitude des données sur la taille des résidences du personnel constitue un problème. Le *Manuel de la gestion des biens* du Ministère préconise une méthode pour le calcul de l'espace, mais les missions ne la suivent pas intégralement. Sans données exactes sur l'espace, on ne peut se servir des mesures de rendement comparatives, par exemple le coût au mètre carré.

9.72 Il est souvent impossible d'établir un lien entre les estimations de coûts d'entretien figurant dans le système d'information de la mission et les projets figurant dans les plans de la mission pour la gestion immobilière. Cela diminue la crédibilité du système de données et des plans eux–mêmes.

9.73 La Direction générale a éprouvé des difficultés lorsqu'elle a essayé de mettre en oeuvre ses systèmes de données pour faciliter la gestion des biens immobiliers du Ministère. Elle a élaboré un système qu'elle n'a pu mettre en oeuvre de façon intégrale. La Direction générale a par la suite élaboré et envoyé aux missions un nouveau système appelé « PRIME », qu'elle entend rendre pleinement opérationnel au printemps 1997. Nous avons noté que certaines missions ont eu des problèmes avec ce nouveau système, aussi bien pour l'entrée que pour l'extraction de données. Le système comporte des données de base, comme la taille des propriétés, les locations et le budget de l'entretien. Cependant, il ne permet pas d'accéder au système financier, et ne conserve pas d'information sur l'historique de l'entretien d'un immeuble. Le Ministère envisage d'ajouter en 1998 à son nouveau système financier proposé un module qui conservera ces données.

9.74 En 1994, nous avons indiqué que l'élaboration de moyens simples pour mesurer le rendement, par exemple le coût du mètre carré et le coût de logement de chaque employé à l'étranger, améliorerait la gestion immobilière.

9.75 Faute d'informations pertinentes, la Direction générale n'a pas réussi à élaborer des mécanismes fiables pour la mesure du rendement dans le domaine immobilier au niveau du Ministère. L'exactitude des données sur les coûts et d'autres données de base, comme la taille des propriétés, reste douteuse.

9.76 Le Ministère devrait élaborer une base de données qui contienne l'historique de l'entretien des immeubles. L'information sur les immeubles devrait être reliée au système d'information financière du Ministère. Celui–ci devrait élaborer des mesures du rendement qui permettront d'améliorer la gestion des biens immobiliers.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

Gestion des technologies de l'information

9.77 Depuis cinq ans, le Ministère a investi environ 80 millions de dollars par année dans les technologies de l'information (TI). Dans notre rapport de 1994, nous avions indiqué que nous examinerions à nouveau ce secteur au Ministère. Le présent rapport revient sur certains points déjà mentionnés et en soulève de nouveaux.

La communication de bureau à bureau à l'échelle mondiale est maintenant possible

9.78 Au niveau le plus élémentaire, le SIGNET (Réseau mondial intégré de communications) représente la capacité du Ministère à envoyer du courrier et à échanger de l'information par voie électronique dans plus de 110 endroits dans le monde. Le Ministère a réussi à réaliser la communication entre particuliers non classifiée de bureau à bureau partout dans le monde grâce au SIGNET. Toutefois, la tâche s'est avérée plus importante que prévu.

9.79 La date d'achèvement prévue pour l'installation du SIGNET à des fins de communication générale était le 31 mars 1995. À cette date, environ 96 p. 100 du personnel du Ministère dans le monde était branché au réseau. L'installation dans 19 des 115 missions que l'on prévoit de raccorder intégralement au SIGNET n'était pas encore terminée. Depuis lors, le Ministère a raccordé les 19 missions et a étendu la portée du projet original pour y inclure 41 micro–missions, lesquelles exigent une solution spécialement adaptée à leurs besoins. Le Ministère devait terminer ces installations avant la fin de l'exercice 1995-1996. En novembre 1996, une solution définitive pour les micro–missions restait à trouver. Le Ministère a maintenant commencé à installer le SIGNET entièrement classifié dans les missions.

Certains projets de TI ont été lancés sans une analyse d'entreprise appropriée

9.80 Le SIGNET a ouvert la porte à une foule de services faisant appel aux technologies de l'information au Ministère. La demande de services n'a pas toujours été accompagnée des ressources financières nécessaires. Les formalités d'approbation du Ministère pour le financement de projets et le contrôle des coûts liés aux services de TI n'ont parfois pas été respectées.

9.81 Selon la politique adoptée en 1993 par le Ministère, les initiatives de TI dont le coût est supérieur à 250 000 $ doivent être accompagnées d'un dossier de projet comportant une analyse coûts–avantages quinquennale, approuvée par les cadres supérieurs. Nous avons constaté que cette politique n'a pas été respectée dans certains cas.

- On n'a pas respecté le processus d'approbation officiel pour le nouveau système de suivi de la clientèle (expansion du commerce) et ce, en dépit du budget de 280 000 $ alloué pour un an au projet en cours.

- La mise en oeuvre de l'Intranet et l'accès des employés à l'Internet via le SIGNET n'ont pas non plus été approuvés de façon officielle; le coût du matériel et des logiciels connexes a maintenant dépassé les 250 000 $, minimum au–delà duquel il faut obtenir une approbation.

9.82 Le Ministère traite les éléments distincts de grandes initiatives de TI, telles que l'accès à l'Internet, comme des composantes distinctes et complémentaires. Par conséquent, il n'a pas toujours procédé à l'analyse des coûts–avantages habituellement exigée pour la mise en oeuvre d'initiatives de TI. Sans cette analyse, le Ministère n'est pas en mesure de saisir toutes les incidences de l'attribution de ressources à ses activités de TI sur ses budgets et sur l'organisation en général. Le Ministère a reconnu qu'il fallait mieux analyser les projets de TI proposés, et c'est pourquoi il a établi un processus révisé d'approbation des projets.

9.83 Le Ministère reconnaît cependant qu'il faut cerner tous les aspects des coûts liés au remplacement cyclique du matériel SIGNET. Il est en train d'élaborer un plan détaillé pour cette initiative, qui s'inscrit dans le cadre des mesures visant une meilleure gestion des biens de TI, par l'élaboration et la mise en oeuvre à l'échelle du Ministère de stratégies dans ce sens. Un plan de remplacement cyclique est tributaire de la gestion des stocks. Bien que certaines missions n'aient pas d'inventaire exact de leur matériel, le Ministère tente d'améliorer son système d'inventaire. En outre, nous n'avons pas trouvé de plans d'achat pour le matériel informatique des missions, bien que celles–ci consacrent une partie de leur budget aux TI. Nous avons constaté que certaines missions avaient l'habitude de faire de grosses dépenses à la fin de l'exercice et ne faisaient aucune planification budgétaire pour les TI.

Le Ministère a créé le poste d'agent d'information en chef (AIC)

9.84 En novembre 1996, le Ministère a mis en place une nouvelle structure pour mieux régir les technologies de l'information. La clé de voûte de cette nouvelle structure est le poste d'agent d'information en chef (AIC). L'AIC assiste aux réunions du Comité exécutif. Il doit procurer leadership et vision en ce qui a trait à la stratégie du Ministère en matière de TI et veiller au bon fonctionnement des comités de régie des TI.

9.85 Le nouvel AIC a le mandat de consolider les plans et les budgets pour l'ensemble des dépenses de TI au Ministère, et de recommander les priorités. Toutefois, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas déclaré explicitement que l'AIC était autorisé à suivre et à contrôler les dépenses de TI dans tout le Ministère. Son mandat a par la suite été examiné par le Ministère qui a précisé que l'AIC avait effectivement cette autorité.

9.86 Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit que le système d'information financière n'était pas utilisé de façon uniforme pour la budgétisation des dépenses de TI à l'échelle du Ministère. Par conséquent, le montant de 10,4 millions de dollars, que le Ministère a dépensé en 1995-1996 pour du matériel informatique, était quatre fois plus élevé que celui de 2,6 millions de dollars indiqué à cette fin dans le système d'information financière du Ministère en juin 1995. Il représentait également le double des 4,5 millions de dollars inscrits en mars 1996. L'AIC reconnaît la nécessité d'élaborer un système pour déterminer les dépenses de TI prévues à l'échelle du Ministère, et de comparer les dépenses effectuées en juin 1995 aux plans qui lui auront été soumis.

9.87 L'agent d'information en chef doit promouvoir la synchronisation des projets de TI à l'échelle du Ministère, et en faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre en collaboration avec le personnel du Ministère et des autres ministères. L'une des premières tâches importantes de l'AIC sera de participer à l'acquisition du nouveau système financier du Ministère.

Le Ministère a établi un calendrier ambitieux pour le remplacement de son système d'information financière

9.88 En 1993, le gouvernement a décidé que ses pratiques comptables devraient s'apparenter davantage à celles du secteur privé. Pour se conformer à cette nouvelle ligne directrice, les ministères devaient changer leur système informatique et choisir un des sept systèmes financiers approuvés.

9.89 Les ministères qui avaient choisi le même système devaient s'entendre sur les activités comptables essentielles, c'est–à–dire celles qui formeraient la base du système comptable de chaque ministère. Le gouvernement croyait qu'en limitant le nombre de systèmes et en faisant en sorte que les ministères se regroupent et s'entendent sur les activités essentielles, ceux–ci profiteraient du partage des frais d'élaboration. Le gouvernement s'attendait à ce que les ministères aient choisi leur nouveau système d'information financière avant le 30 décembre 1996 et que la mise en oeuvre serait terminée d'ici au 1er avril 2001.

9.90 Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a adopté pour le choix de son nouveau système d'information financière une approche globale et adaptée à la tâche. Il a consulté un grand nombre de personnes, et les utilisateurs ont participé aux travaux des comités chargés d'établir les exigences et d'examiner les divers systèmes. Les agents du Ministère ont fait remarquer qu'ils n'avaient jamais tant participé à l'acquisition d'un nouveau système.

9.91 Au cours de la prochaine étape, le Ministère entend passer un marché avec un fournisseur, détailler ses processus administratifs et mettre en oeuvre le nouveau système financier à l'administration centrale. Il a fixé le 1er avril 1998 comme date de livraison en vue de l'installation à l'administration centrale, ce qu'il admet être un objectif ambitieux. En se fondant sur des entretiens avec des entreprises s'occupant de la mise en oeuvre de systèmes, les représentants du Ministère croient qu'ils pourront respecter la date de livraison. Le Ministère avait un projet en route pour confirmer la date de livraison et déterminer les coûts d'ici la fin de mars 1997.

9.92 Le Ministère fera face à d'importants défis au cours de la prochaine étape du projet de remplacement de son système de gestion financière.

- Le Ministère n'a pas encore réservé à l'interne les sommes nécessaires au nouveau système, et les premières estimations du coût de la mise en oeuvre (onze millions de dollars) pourraient être basses. Ce chiffre ne comprend pas les frais liés au personnel du Ministère. Les besoins particuliers exigeront des travaux de mise au

point. Les programmeurs coûtent cher et des retards de tout genre peuvent influer sur les coûts. Nous savons d'expérience que la mise au point des systèmes coûte habituellement plus cher et prend plus de temps que prévu.

- Le Ministère croit savoir que l'assurance de la qualité de l'activité de base dont aura convenu le groupe de ministères se fera en commun. Cependant, le ministère qui modifie le système est responsable de l'assurance de la qualité des éléments ajoutés et des variantes. Il s'agit d'un aspect crucial, parfois considéré comme un facteur qui retarde la mise en oeuvre d'un système.

- Le Ministère a choisi un système qui comporte des processus administratifs. Il devra donc apporter des changements fondamentaux à un grand nombre de ses pratiques administratives.

- La gestion du changement et la formation requise par suite des changements apportés aux pratiques administratives seront essentielles à la réussite de la mise en oeuvre.

- Un projet de cette ampleur doit être confié à une équipe dont la composition ne sera pas modifiée durant la période de mise en oeuvre. Le Ministère doit également veiller à la participation constante des utilisateurs pendant et après l'étape de la mise en oeuvre pour que le projet donne les résultats voulus. Il est particulièrement difficile pour le Ministère de garder une équipe de projet et d'assurer une participation stable de la part des utilisateurs. Au cours de la première étape du projet, au moins un comité a perdu des membres, affectés à l'étranger. En outre, les présidents d'au moins deux comités ne pourront remplir leurs fonctions au cours de la prochaine étape du projet.

- Les incertitudes inhérentes à tout système en développement entraînent un certain nombre de risques. Un risque majeur est le retard par rapport aux jalons fixés. Le Ministère devra disposer d'information actuelle sur tout retard afin d'atténuer les effets sur les exigences fonctionnelles du système, ainsi que sur les coûts prévus et le calendrier de livraison.

9.93 Le Ministère devra régler ces difficultés, entre autres, pour pouvoir réussir la mise en oeuvre du nouveau système d'information financière.

Directives sur le service extérieur (DSE)

De récentes mesures pourraient se traduire par une simplification

9.94 Les directives sur le service extérieur (DSE) n'ont pas été modifiées depuis notre vérification en 1994. Par conséquent, elles sont tout aussi complexes et volumineuses que nous l'avions d'abord signalé (450 pages). En décembre 1995, le Comité directeur chargé de l'examen fondamental des Directives du service extérieur a publié son rapport, fruit d'un important effort global dans le but de réexaminer la structure des allocations du service extérieur et les dispositions des DSE. Bien qu'il n'y ait pas encore eu de discussions de fond entre l'employeur et les employés sur ces recommandations, le Rapport constituera un important apport d'information pour les délibérations futures se rapportant aux directives sur le service extérieur.

9.95 Le Rapport, qui traitait directement des points que nous avions soulevés en 1994 et 1995, recommandait notamment de débroussailler les directives quasi–juridiques existantes et de supprimer toutes les instructions pour réduire de 80 p. 100 la longueur du recueil complet des DSE. Le Rapport faisait état également de certains changements qui pourraient être apportés pour améliorer la pertinence des directives et réduire les coûts. Il recommandait en outre que les principes directeurs, tels l'équité, les coûts abordables, la flexibilité et la rentabilité soient ajoutés aux principes existants, soit la comparabilité, l'incitation et l'encouragement, et l'exécution du programme, la rentabilité étant le principe déterminant.

9.96 En 1996, Revenu Canada a publié une interprétation technique portant sur les aspects fiscaux de plusieurs DSE, qui, en renversant des décisions antérieures, obligeait le Ministère à réviser les aspects financiers des directives examinées par Revenu Canada. Par la suite, un groupe de travail présidé par le Secrétariat du Conseil du Trésor a proposé des changements aux directives. Le ministère des Affaires étrangères, en consultation avec Revenu Canada, a alors reformulé toutes les DSE ayant des incidences financières, de sorte que les dépenses assumées par l'employeur puissent être considérées comme des indemnités spéciales non imposables en vertu de l'article 6 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un autre groupe de travail, s'appuyant sur le Rapport du Comité directeur, a examiné toutes les DSE pour s'assurer qu'elles sont plus simples et qu'elles peuvent mieux se justifier dans le contexte actuel. Les résultats de cet examen seront soumis au Conseil du Trésor pour approbation de la direction, puis seront discutés avec les représentants des employés au sein du Conseil national mixte.

9.97 L'administration des directives sur le service extérieur semble exiger moins de temps de la part des employés et des administrateurs du Ministère, aussi bien à l'administration centrale que dans les missions à l'étranger. Le Ministère s'est inspiré des mesures notées en 1994 comme l'élaboration du *Guide du Service extérieur*, le registre des interprétations des DSE et l'accès automatisé aux renseignements sur les DSE depuis les postes de travail. Les visites dans les missions ont permis de constater que les employés sont moins préoccupés par les questions touchant les DSE et leur interprétation. En effet, ils peuvent utiliser le courrier électronique du SIGNET pour demander à l'administration centrale des renseignements sur les DSE ainsi que l'interprétation de certains points précis. En outre, les services de l'administration centrale ont été réorganisés pour permettre de fournir plus rapidement renseignements et services au personnel en poste à l'étranger. Les agents d'administration des missions et les employés dans les missions à l'étranger consacrent ainsi moins de temps aux questions ayant trait aux DSE.

La capacité d'analyse des coûts a été renforcée

9.98 En 1994, nous avions souligné que les coûts liés aux DSE augmentaient sans qu'ils fassent l'objet d'un examen approprié. La capacité du Ministère à réaliser et à fournir de telles analyses s'est améliorée au cours des dernières années. En 1994, le Ministère ne disposait pas pour les frais de fonctionnement d'une base de données qui lui aurait permis d'évaluer efficacement les tendances relatives aux dépenses liées aux DSE et de repérer les inducteurs de coûts. Il a depuis constitué et amélioré une base de données qui s'inspire du modèle que notre bureau avait mis au point avec l'aide du Ministère lors de la vérification de 1994. En outre, l'information sur les coûts liés aux DSE consignée dans le système ministériel d'information financière est régulièrement téléchargée. Il est maintenant possible de déterminer les tendances des coûts par article d'exécution et de les transmettre aux décideurs.

9.99 Les dépenses liées aux directives sur le service extérieur ont totalisé 153 millions de dollars en 1995-1996. Nous avons remarqué que le taux annuel d'augmentation du coût par personne en poste à l'étranger (à savoir, neuf pour cent) n'a pas changé depuis 1994. Plusieurs facteurs peuvent contribuer à l'augmentation ou à la diminution des dépenses liées aux DSE, comme le nombre et le profil des employés canadiens en poste à l'étranger et la valeur du dollar canadien.

Il faut accroître l'efficacité de la structure de gestion concertée

9.100 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré que la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes en ce qui a trait aux directives sur le service extérieur sont claires et bien établies. Dans sa réponse au Comité des comptes publics (août 1996), le Secrétariat a indiqué qu'il assumait l'ultime responsabilité pour ce qui est de la politique des DSE et qu'il incombait aux ministères de les appliquer (par exemple, sur le plan de l'utilisation des DSE, du lieu d'affectation et du coût de l'affectation). Le Secrétariat a également insisté sur l'importance du rôle des agents négociateurs dans la détermination des DSE (les DSE portent sur les indemnités négociées qui viennent s'ajouter au salaire du personnel canadien en poste à l'étranger).

9.101 Dans son rapport, le Comité directeur chargé de l'examen fondamental des Directives du service extérieur a noté que malgré la logique en principe de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte, il subsistait des doutes quant à leur efficacité sur le plan pratique. Le Rapport recommande notamment que le Secrétariat du Conseil du Trésor demeure responsable de la politique globale et que la gestion courante et l'interprétation soient confiées aux ministères et, dans la mesure du possible, aux gestionnaires des missions.

9.102 Deux questions liées aux DSE montrent que l'on pourrait améliorer les dispositions actuelles en ce qui a trait à leur gestion. Le Ministère est actuellement en train de restructurer le système utilisé pour établir les indemnités différentielles de mission versées au personnel en poste à l'étranger (DSE 58). C'est toutefois le Conseil du Trésor qui est responsable de ce genre de changement de fond et qui assumerait un rôle directeur à cet égard ou en déléguerait la responsabilité.

9.103 Nous avons également remarqué que le Ministère ne s'était pas conformé à la DSE 70 (Obligation de faire rapport). En administrant les DSE, il recueille et conserve une grande partie de l'information portant sur l'utilisation des DSE. Depuis 1990, la DSE 70 exige que le Ministère fournisse au Secrétariat du Conseil du Trésor un sommaire annuel des données sur l'utilisation et le coût des diverses DSE. À ce jour, le Ministère ne s'est pas conformé à cette exigence, en dépit des demandes du Secrétariat du Conseil du Trésor en ce sens.

9.104 Le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient intégrer plus efficacement leurs activités selon la structure de gestion actuelle des directives sur le service extérieur.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

La gestion des déplacements aux termes des DSE s'est améliorée

9.105 Dans sa réponse au Comité des comptes publics (CCP) en août 1996, le Ministère a déclaré que les vérifications par sondages permettaient d'affirmer que les irrégularités constatées, notamment l'encaissement de billets par les employés, avaient cessé.

9.106 Également en réponse au CCP, le Secrétariat du Conseil du Trésor a déclaré que son étude lui permettait d'affirmer que les changements apportés en 1993 à la DSE 45 (Congé de service à l'extérieur) et à la DSE 50 (Aide au déplacement pour le service à l'extérieur) avaient atteint l'objectif fixé, réduit les frais administratifs et globaux et augmenté le degré de satisfaction des employés. Dans sa réponse au Comité des comptes publics, le Ministère a renchéri sur ces observations et a fourni des données confirmant que les dépenses engagées en vertu des DSE 45 et 50 avaient été ramenées au niveau antérieur à 1993 et s'étaient stabilisées. Il n'a cependant pas fourni de preuve quantitative que les frais administratifs avaient diminué. Il ressort de notre analyse que les dépenses liées à la DSE 45 ont légèrement augmenté et que celles liées à la DSE 50 sont passées de 8,4 à 7,2 millions de dollars depuis deux ans, soit une diminution de 14 p.100.

9.107 Le Bureau de l'inspecteur général a effectué la vérification des frais de voyage par avion et des frais d'hôtel du dernier trimestre de 1995-1996 à l'administration centrale. Dans son rapport, il conclut que le Ministère doit continuer d'insister sur la réduction des frais de voyage par avion; qu'il est possible d'économiser en se prévalant de tarifs meilleur marché et de tarifs de groupe; que les rapports de rendement du Service des voyages du gouvernement sont trompeurs; que les lignes directrices des directions générales du Ministère pour la gestion des déplacements vont de documents officiels à l'absence totale de pratiques cohérentes.

9.108 Dans sa réponse au Comité des comptes publics en 1996, le Ministère a donné un aperçu de la série de mesures qu'il avait adoptées dans le but d'améliorer la gestion des déplacements, notamment une meilleure vérification des comptes, l'adoption de normes pour le service à la clientèle, la vérification par sondages des demandes de remboursement de frais de voyage, la création d'un comité de recouvrement, la modification de ses

systèmes financiers et la qualité accrue des renseignements fournis aux employés et de la formation du personnel. Notre examen de ces mesures permet d'affirmer que le Ministère a réalisé des progrès à cet égard de sorte que le montant des demandes de remboursement en souffrance est passé de 3,5 millions de dollars à 500 000 $.

Réorganisation du Ministère

La structure de gestion du Ministère est en phase de transition

9.109 En septembre 1996, le Ministère a commencé à mettre en place une nouvelle structure organisationnelle et un nouveau processus de gestion. Le nombre de sous–ministres adjoints a été ramené de onze à sept, les cadres supérieurs se sont vu attribuer de nouveaux rôles et responsabilités et le nombre de directions générales et de divisions a été réduit.

9.110 Dans le cadre de cette réorganisation, le Ministère a également dressé la liste de ses secteurs d'activité qui servent à établir un lien entre les trois principaux objectifs de la politique étrangère du Canada et le processus de gestion de ses relations étrangères. Ces secteurs d'activité sont :

- l'expansion du commerce international
- la politique économique et commerciale
- la sécurité et la coopération internationales
- l'aide aux Canadiens à l'étranger
- la diplomatie ouverte
- les services ministériels
- les services aux autres ministères
- les services de passeport.

9.111 La nouvelle structure a modifié les relations au sein du Ministère. Un des objectifs visés est d'augmenter la collaboration entre les sous–ministres adjoints et de mettre en place un système plus efficace d'affectation des ressources. Les sous–ministres adjoints responsables de secteurs fonctionnels formulent les politiques et mesures globales qui permettront d'atteindre les objectifs fixés pour chaque secteur d'activité à l'échelle mondiale. Les sous–ministres adjoints géographiques mettent en oeuvre chaque secteur d'activité dans leur région, tandis que les chefs de mission sont chargés de l'exécution des programmes dans chaque pays.

9.112 À l'administration centrale, les directeurs généraux, qui sont à un niveau juste au–dessous du sous–ministre adjoint, prennent les décisions opérationnelles visant les secteurs fonctionnels et géographiques. Le Ministère tient ainsi à ce que la responsabilité de la gestion financière réside à ce niveau.

9.113 Le rayonnement de saines pratiques de gestion financière dans toute l'organisation à partir des niveaux supérieurs exige une perception commune de la nature des activités et des axes de responsabilité et de reddition de comptes. Nos entretiens avec les hauts fonctionnaires ont révélé une certaine incertitude concernant l'évolution dans la pratique de la responsabilité et de la reddition de comptes.

9.114 Au chapitre de l'affectation des ressources, il n'y a pas de perception commune des rôles et responsabilités des sous–ministres adjoints fonctionnels par rapport à ceux des sous–ministres adjoints géographiques.

9.115 Au moment de notre vérification, le Ministère en était à son premier cycle de planification depuis la mise en place de la nouvelle structure. Il tentait alors d'établir ce que représentent ces changements organisationnels sur le plan opérationnel, en termes d'affectation des ressources, de gestion et de contrôles financiers et de reddition de comptes en matière de rendement et de résultats financiers pour ses secteurs d'activité.

9.116 Il semblait aussi y avoir une certaine incertitude concernant les mécanismes de reddition de comptes pour les chefs de mission. Ce sont les directeurs généraux qui font l'appréciation du rendement des chefs de mission; or, ces derniers reçoivent également des directives des sous–ministres adjoints fonctionnels et des sous–ministres adjoints géographiques et ont en outre des contacts directs avec les représentants élus. On nous a dit que les plans annuels de mission, qui n'étaient plus exigés parce que jugés inutiles, devaient être remplacés par des ententes de reddition de comptes entre les chefs de mission et les sous–ministres adjoints géographiques. Toutefois, ces ententes, qui doivent comprendre notamment des attentes à l'égard du rendement pour chaque programme exécuté par la mission, sont rarement rédigées. Il n'existe aucune exigence ministérielle concernant de telles ententes, et il n'y a pas non plus d'accord général quant à une telle exigence. Par conséquent, il manquait dans bien des cas un des points de référence élémentaires au chapitre de la reddition de comptes.

9.117 La responsabilité en matière de gestion et de prise de décision est également partagée dans un certain nombre de secteurs de soutien comme les technologies de l'information, la gestion immobilière et les directives sur le service extérieur. Toutefois cette approche rend plus floue la reddition de comptes à l'égard des décisions, ainsi que des résultats sur le plan financier et du fonctionnement.

9.118 S'étant doté d'une nouvelle structure, le Ministère devra pour améliorer la gestion et la responsabilité financières se fixer des objectifs de rendement, mesurer les résultats et établir des liens entre les résultats et les coûts dans ces secteurs de soutien, ainsi que pour ses secteurs d'activité.

Conclusion

9.119 Lors de notre vérification de 1994, nous avions conclu que le Ministère avait amélioré ses pratiques et contrôles de gestion financière. Nous avions également noté qu'il subsistait quelques questions clés.

- Ces initiatives et changements ont–ils modifié la situation de façon durable?

- Les améliorations constatées ont–elles été appliquées avec cohérence dans tout le Ministère?

- A–t–on établi l'assise nécessaire pour encourager et aider les gestionnaires du Ministère à prendre des décisions financières responsables et raisonnables?

9.120 En se fondant sur les résultats de cette vérification, les réponses à ces questions sont mitigées. Lorsque le Ministère s'est attaché à améliorer les pratiques et contrôles dans des domaines précis, il a réussi. Toutefois, la vérification démontre la nécessité d'efforts semblables dans d'autres domaines.

9.121 Bien qu'elles soient des valeurs évidentes, la sensibilisation aux coûts et l'intendance ne se trouvent pas encore systématiquement partout au Ministère. La nouvelle structure ministérielle, avec son effectif réduit aux échelons supérieurs, est un indicateur visible de la volonté d'accroître l'efficacité des ressources ministérielles. La

haute direction devra trouver le moyen de renforcer cette volonté à tous les niveaux et dans tous les lieux de travail du Ministère.

9.122 Le Ministère est maintenant doté de meilleurs systèmes de gestion et d'information financières. Il faudra une bonne planification et une gestion efficace des projets pour que la mise en oeuvre du nouveau système d'information financière se déroule efficacement et de façon ordonnée, afin que ces améliorations se maintiennent.

À propos de la vérification

Contexte

La plupart de nos travaux au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ces dix dernières années, ont porté sur la gestion et les contrôles financiers. Notre vérification de 1987, notre suivi en 1989, de même que notre observation en 1990 (sur le besoin d'améliorer le contrôle des avances versées aux employés) ont permis de déterminer que le Ministère devait s'attaquer immédiatement aux lacunes constatées sur le plan des contrôles financiers et consolider l'ensemble de la fonction financière.

Dans son neuvième rapport à la Chambre des communes en décembre 1990, le Comité des comptes publics (CCP) a formulé cinq recommandations concernant la gestion et les contrôles financiers au Ministère. L'attention était encore une fois centrée sur la comptabilisation des avances versées aux employés. Nos activités de suivi entre 1990 et 1993 nous ont permis de constater la lenteur du Ministère à mettre en oeuvre ces recommandations. Vu le nombre croissant de rapports signalant des cas de gaspillage et d'abus au Ministère, nous avons intensifié nos vérifications, pour arriver à la conclusion, publiée dans le Rapport de 1994, que le Ministère avait fait des progrès dans la mise en oeuvre des recommandations du CCP, mais qu'il n'était pas certain que les résultats des récents efforts en vue d'améliorer la situation soient durables. Cette dernière observation était fondée sur le fait qu'il faut du temps pour résoudre les questions liées à la responsabilisation et à la complexité des systèmes, et changer les attitudes des employés.

Depuis 1994, nous avons surveillé l'évolution de la situation. En outre, nous avons publié un rapport de vérification sur les déplacements aux termes des directives sur le service extérieur (DSE) en mai 1995. Ce rapport a confirmé les conclusions de notre vérification de 1994 concernant la complexité des DSE et la gestion des coûts.

Étendue

La présente vérification est un suivi de l'examen de 1994, qui portait sur la gestion et les contrôles financiers au Ministère. Nous nous sommes ainsi penchés sur plusieurs domaines couverts en 1994, à savoir les pratiques de gestion financière, la gestion immobilière, le processus d'examen interne, les technologies de l'information et les directives sur le service extérieur. La vérification a été effectuée à l'administration centrale et dans six missions.

Objectif

Cette vérification visait à déterminer si les améliorations signalées dans le Rapport de 1994 s'étaient maintenues.

Équipe de vérification

Robert Anderson
Paul Morse
Marvin Schwartz

Daniel Thompson
Ron Wolchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. John Hitchinson.

Chapitre 10

Ressources naturelles Canada — L’efficacité énergétique

Table des matières

Page

Points saillants 10-5

Introduction 10-7

Évolution du Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement 10-7

Augmentation constante de la consommation d'énergie en dépit d'une amélioration de l'efficacité énergétique 10-11

Cadre de la politique en matière d'énergie 10-12

Objet de la vérification 10-13

Observations et recommandations 10-13

RNCan utilise un nombre restreint d'instruments stratégiques 10-13

Les initiatives d'efficacité énergétique ont évolué 10-15

Nécessité d'améliorer l'information sur le rendement 10-17

Le Ministère n'a pas d'attentes claires à l'égard du rendement de nombreuses initiatives d'efficacité énergétique 10-18

Il faut faire davantage pour mesurer et évaluer les réalisations 10-19

Il n'y a pas de lien clair entre les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan et l'objectif de stabilisation du Canada 10-20

Avec une meilleure information sur le rendement, la planification s'améliorerait 10-22

Nécessité d'améliorer l'information communiquée au Parlement 10-23

Ouvrir la voie à une amélioration de l'efficacité énergétique au sein du Ministère 10-26

Conclusion 10-28

À propos de la vérification 10-30

Pièces

10.1 Variations des sommes investies dans les programmes d'efficacité énergétique à RNCan 10-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

10.2 Initiatives comprises dans l'actuel Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement de RNCan 10-10

10.3 Évolution des *Codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations* 10-15

10.4 Évolution du Programme de la maison R-2000 10-16

10.5 Continuum des réalisations au chapitre du rendement 10-18

10.6 Fiche de l'Initiative des Innovateurs énergétiques 10-25

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Annexe

Objet / objectifs, dépenses du Ministère et réalisations majeures (entre 1992-1993 et 1995-1996) des initiatives d'efficacité énergétique 10-31

Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificatrice responsable : Ellen Shillabeer

Points saillants

10.1 Depuis un grand nombre d'années, Ressources naturelles Canada (RNCan) s'emploie à promouvoir l'efficacité énergétique. Jusqu'au milieu des années 80, le Ministère mettait l'accent sur les programmes de subventions, mais il a depuis radicalement changé sa façon de promouvoir l'efficacité énergétique. Il voit maintenant son rôle comme celui d'un chef de file et il établit des partenariats visant à réduire la consommation d'énergie et à augmenter l'efficacité énergétique. Aujourd'hui, il met plutôt l'accent sur les effets environnementaux de l'utilisation de l'énergie.

10.2 Les 16 initiatives actuelles d'efficacité énergétique de RNCan qui ne sont pas axées sur la recherche et le développement constituent un élément clé de la stratégie que s'est donnée le Canada pour parvenir, comme il s'y est engagé, à stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Nous avons constaté que l'information sur le rendement dont le Ministère dispose actuellement, qu'il s'agisse des attentes ou des réalisations, n'est pas suffisante pour nous permettre de juger du succès global de ses initiatives d'efficacité énergétique, plus précisément de leur apport à l'objectif de stabilisation.

10.3 Le Ministère a consacré, au cours de l'exercice financier 1995-1996, un total d'environ 16,5 millions de dollars aux 16 initiatives. Il existe un grand éventail d'instruments stratégiques pouvant servir à encourager l'efficacité énergétique, mais le Ministère a recours à un nombre limité d'entre eux, à savoir l'utilisation sélective de règlements, l'information et les mesures volontaires.

10.4 Les objectifs fixés pour bon nombre des initiatives d'efficacité énergétique ne fournissent pas d'information claire et concrète sur les réalisations escomptées, qui puisse servir de référence au Ministère pour évaluer les progrès accomplis et faire rapport au Parlement. Le Ministère doit faire davantage pour mesurer et évaluer le rendement global de ses initiatives et établir des liens appropriés avec l'objectif de stabilisation. Le Ministère prend actuellement des mesures pour améliorer la qualité de l'information sur le rendement, lorsque cela est possible et rentable.

10.5 Le Ministère pourrait encore améliorer sa transparence et mieux rendre compte au Parlement des attentes à l'égard du rendement et des réalisations de chacune de ses initiatives.

10.6 Le Ministère a commencé à améliorer l'efficacité énergétique de ses propres installations et de son parc automobile et il s'attend à atteindre ses objectifs actuels d'ici la fin de 1997-1998.

Introduction

Évolution du Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement

10.7 Le Ministère possède une vaste expérience des programmes d'efficacité énergétique. Depuis déjà longtemps, Ressources naturelles Canada (RNCan) et son prédécesseur, Énergie, Mines et Ressources, appliquent des programmes visant à favoriser la conservation d'énergie, l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies de remplacement. Au fil du temps, la raison d'être, l'objet et la façon d'aborder ces programmes d'efficacité énergétique ont considérablement changé.

10.8 Le Ministère a d'abord axé ses efforts sur la conservation d'énergie, encourageant les changements de comportement et de mode de vie en vue de réduire la consommation d'énergie. Par exemple, on incitait les gens à baisser le thermostat et à éteindre les lumières, si l'éclairage n'était pas nécessaire. Aujourd'hui, le Ministère met plutôt l'accent sur l'efficacité énergétique en demandant aux citoyens de faire une utilisation plus judicieuse de l'énergie sans se priver des avantages qu'elle procure ni changer radicalement leur mode de vie. Par exemple, on invite les consommateurs à acheter des systèmes de chauffage plus éconergétiques et à utiliser des ampoules dont l'intensité lumineuse est presque la même, mais qui sont moins énergivores. La pièce 10.1 illustre les variations qui ont touché les sommes investies par le Ministère dans les programmes d'efficacité énergétique au cours des 20 dernières années et les paragraphes qui suivent décrivent l'évolution de ces programmes.

Pièce 10.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

10.9 Au début des années 70, le Ministère avait comme principale tâche de conseiller les ministres sur les questions énergétiques. Il offrait alors peu de programmes. Du milieu à la fin de cette décennie, il a pris des mesures pour favoriser la conservation de l'énergie afin de contrer les crises du pétrole de 1973 et de 1979. Les premières initiatives étaient perçues comme une réponse stratégique à la menace d'une interruption de l'approvisionnement, menace qui soulevait des inquiétudes quant à la sécurité de l'énergie. On se préoccupait d'abord du prix et de la disponibilité de l'approvisionnement en pétrole.

10.10 Dans le cadre du Programme énergétique national (début des années 80), les dépenses ministérielles consacrées aux programmes d'efficacité énergétique ont augmenté sensiblement (voir la pièce 10.1). On a alors mis sur pied des programmes de subventions afin d'inciter à une consommation plus judicieuse de l'énergie.

10.11 Cependant, au milieu des années 80, les prix de l'énergie ayant chuté et les approvisionnements étant en hausse, la sécurité de l'approvisionnement n'était plus perçue comme une priorité aux yeux du gouvernement et du Ministère. On a donc changé la politique sur l'énergie, le Ministère a commencé à réduire les sommes consacrées à la conservation d'énergie et aux énergies de remplacement et il a, en outre, restreint ou éliminé de nombreuses activités connexes. Réorientant ses efforts, le Ministère s'est intéressé davantage à la promotion de l'efficacité énergétique au moyen de travaux de recherche–développement, de recherches axées sur le marché, de projets de démonstration et d'activités de transfert de l'information.

10.12 Le *Plan vert du Canada*. À la fin des années 80, on a commencé à s'inquiéter sérieusement de l'incidence sur l'atmosphère de certaines activités humaines, particulièrement la consommation d'énergie provenant de l'utilisation de combustibles fossiles comme le pétrole, le gaz naturel et le charbon. Dans le monde entier, on a pris de plus en plus conscience que les émissions de gaz à effet de serre générées par cette combustion ont des incidences sur le changement climatique planétaire. Face à ces inquiétudes et à d'autres préoccupations environnementales, le gouvernement fédéral a présenté, en décembre 1990, le *Plan vert du Canada pour un*

environnement sain, dans lequel il s'engageait à stabiliser, d'ici l'an 2000, les émissions de gaz à effet de serre à leurs niveaux de 1990 (appelé communément l'objectif de stabilisation du Canada).

10.13 Pour ce qui est de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le *Plan vert* précisait qu'il fallait d'abord améliorer l'efficacité énergétique dans divers secteurs de la consommation. Le document demande notamment au ministre fédéral de l'énergie de présenter une loi nationale sur l'efficacité énergétique et les énergies de remplacement et d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, de l'équipement, du secteur industriel et du secteur des transports.

10.14 Programme modifié de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement. En mai 1991, le gouvernement fédéral a confirmé que pour atteindre son objectif de stabilisation énoncé dans le *Plan vert*, il se concentrerait d'abord sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et favoriserait le recours à des sources d'énergie de remplacement choisies. En juin 1991, le Conseil du Trésor a autorisé le Ministère à appliquer un programme modifié de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement (PEEER). Le nouveau programme visait à soutenir le *Plan vert* et la *Stratégie d'action nationale sur le réchauffement de la planète*, ce qui avait pour but de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

10.15 Le nouveau PEEER renferme une série d'initiatives d'efficacité énergétique axées sur tous les secteurs tertiaires de la consommation (résidentiel, commercial, industriel et du transport) et sur les principaux types de combustibles. Le programme devrait être réalisé en collaboration avec d'autres ministères et organismes du gouvernement canadien, avec les provinces, les municipalités, les entreprises de services publics et le secteur privé.

10.16 Conformément à un engagement pris dans le cadre du Plan vert, le projet de loi sur l'efficacité énergétique a été présenté au Parlement en 1991 et a reçu la sanction royale en juin 1992. La *Loi sur l'efficacité énergétique* est en vigueur depuis le 1er janvier 1993. Cette loi autorise le Ministère à adopter et à appliquer des règlements concernant l'efficacité de produits énergivores ainsi qu'à promouvoir l'efficacité énergétique et l'utilisation d'énergies de remplacement.

10.17 Le PEEER comprend actuellement 38 initiatives (voir la pièce 10.2), dont certaines portent sur l'efficacité énergétique et les carburants de remplacement (comme le propane, le gaz naturel, le méthanol et l'éthanol) et d'autres sur les sources d'énergie renouvelables (comme l'énergie hydraulique, l'énergie solaire et l'énergie éolienne). En 1995-1996, quelque 65 millions de dollars ont été consacrés au PEEER. L'Annexe du présent chapitre renferme de l'information additionnelle sur les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan qui font l'objet de notre vérification.

Pièce 10.2

Initiatives comprises dans l'actuel Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement de RNCan

Programmes généraux	Bâtiments	Équipement	Industrie	Transports	Énergies de remplacement : carburants de remplacement	Énergies de remplacement : sources d'énergies renouvelables
• **Information des consommateurs** • **Base de données nationale sur la consommation d'énergie** - Initiative de la technologie des systèmes d'énergie intégrés	• **Initiative des bâtiments fédéraux** • **Codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations** • **Programme de la maison R-2000** • **Améliorations éconergétiques résidentielles** • **Innovateurs énergétiques** . Programme fédéral de chaudières industrielles . Plan pour l'avancement de la technologie énergétique dans le bâtiment : . Bâtiments résidentiels . Grands bâtiments . Bâtiments utilisant l'énergie solaire passive . Recherche et Développement (R–D) sur la gestion de la chaleur	• **Initiative concernant les *Règlements sur l'efficacité énergétique de l'équipement*** • **ÉnerGuide** • **Étiquetage des fenêtres** • **Programme de cotation des appareils de chauffage, de ventilation et de climatisation selon leur efficacité énergétique**	• **Efficacité énergétique dans le secteur industriel** • **Programme canadien de formation en gestion de l'énergie et en protection de l'environnement** . R–D énergétique dans l'industriel . Technologies cibles pour l'industrie . Technologies avancées pour l'optimisation et le contrôle des procédés . Technologies des minéraux et des métaux . Programme de R–D dans les technologies gazières . Programme des techniques avancées de combustion	• **Programme de consommation efficace de carburant des véhicules** • **Le bon $ens au volant** • **Programme de gestion du parc automobile (ÉcoRoute, Écoflotte)** . R–D sur l'efficacité des carburants	. Propane . Gaz naturel . Méthanol . Éthanol . R–D sur les carburants de remplacement	. Études du marché de l'énergie renouvelable . Information et sensibilisation . Programme de l'énergie forestière (ENFOR) . Programme de technologie des énergies renouvelables

Note : Les initiatives dont le titre est écrit en caractères gras sont couvertes par la vérification. Voir le paragraphe 10.31 pour plus d'information.

10.18 ***Convention–cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*.** En 1992, le Canada a signé et ratifié la *Convention–cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, dans laquelle il réaffirme son engagement en acceptant de chercher à stabiliser, d'ici l'an 2000, ses émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. En réponse à cet engagement international, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ont approuvé, en février 1995, le Programme national d'action sur le changement climatique (PNACC). Ce dernier présente les orientations stratégiques du Canada, dont l'un des principaux éléments consiste à promouvoir une plus grande efficacité énergétique dans tous les secteurs de l'économie.

10.19 **Le Programme Défi–climat (Mesures volontaires et Registre).** Dans le PEEER de 1991, on proposait au départ un défi efficacité énergétique. Le Programme Défi–climat (Mesures volontaires et Registre) (MVR), lancé au début de 1995 par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement, s'en inspire et s'appuie également sur les résultats de consultations auprès des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et des intéressés au sujet du changement climatique. Le gouvernement fédéral, à l'instar des provinces, considère le programme de MVR comme un autre élément essentiel du Programme national d'action sur le changement climatique.

10.20 La ministre de Ressources naturelles Canada, qui se fait la championne du programme de MVR, a mis au défi les entreprises et les organisations canadiennes ainsi que tous les paliers de gouvernement, d'élaborer des plans d'action visant à limiter ou à réduire volontairement les émissions de gaz à effet de serre que produisent leurs activités. RNCan tient un registre de tous les engagements, de tous les plans présentés et de tous les progrès réalisés.

10.21 Les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan et le programme de MVR ont un objectif commun : limiter les émissions de gaz à effet de serre. Dans les plans d'action qu'ils présentent dans le cadre du programme de MVR, les participants peuvent avoir recours aux initiatives d'efficacité énergétique de RNCan et des programmes provinciaux ou du secteur privé, afin de réduire leur consommation d'énergie et leurs émissions de gaz à effet de serre (par exemple, l'Initiative de l'efficacité énergétique dans le secteur industriel et l'Initiative des Innovateurs énergétiques). Dans son propre plan d'action qu'il a présenté en novembre 1995 dans le cadre du programme de MVR et qu'il a mis à jour en novembre 1996, le gouvernement fédéral prévoit le recours à deux programmes d'efficacité énergétique de RNCan, soit l'Initiative des bâtiments fédéraux et le Programme de gestion du parc automobile, ÉcoRoute.

10.22 Le rôle du gouvernement fédéral dans le programme de MVR ainsi que sa participation seront examinés dans le cadre d'une future vérification portant sur le changement climatique.

Augmentation constante de la consommation d'énergie en dépit d'une amélioration de l'efficacité énergétique

10.23 Le Canada est l'un des pays qui consomment le plus d'énergie par habitant et par rapport à son produit intérieur brut. Cette situation est en partie attribuable à sa grande superficie, aux longues distances à parcourir, à son climat froid et à son économie fondée sur les ressources.

10.24 RNCan surveille la consommation d'énergie au Canada, à la fois pour l'ensemble du pays et par secteur (résidentiel, commercial, industriel, agricole et du transport) et il décèle et analyse les tendances. Le Ministère signale qu'entre 1990 et 1994, sans amélioration énergétique, la hausse de la consommation d'énergie aurait été de 7,1 p. 100 dans tous les secteurs; par contre, la consommation réelle n'a augmenté que d'environ seulement 5,5 p. 100 au cours de cette période, surtout en raison d'améliorations qui ont eu une incidence favorable sur l'efficacité énergétique. On peut donc en conclure que même si la consommation d'énergie continue à augmenter, elle augmente tout de même à un rythme plus lent.

10.25 Les données de RNCan indiquent qu'au fil des ans, certaines améliorations éconergétiques ont été apportées dans les secteurs résidentiel, commercial, industriel et du transport. Elles pourraient être attribuables aux initiatives d'efficacité énergétique des gouvernements fédéral et provinciaux, aux entreprises de services publics et aux municipalités, à de meilleurs procédés de production et à la concurrence internationale. Mais bien que les améliorations éconergétiques aient aidé à contrebalancer l'augmentation de la consommation d'énergie, elles n'ont pas réussi à l'endiguer. En outre, le Ministère s'attend à ce que la consommation d'énergie continue de croître, tout comme la demande pour l'équipement énergivore, ainsi que pour la population et l'économie canadiennes.

Cadre de la politique en matière d'énergie

10.26 Responsabilité partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces. La politique sur l'énergie relève à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les provinces possèdent des ressources énergétiques et elles élaborent les politiques et règlements liés à la gestion de ces ressources. Quant au gouvernement fédéral, il s'occupe surtout du transport interprovincial et international de l'énergie, de l'équipement énergivore ainsi que des projets qui s'étendent au–delà des frontières d'une province. Il détient aussi de vastes pouvoirs de lever des impôts et de dépenser. La responsabilité fédérale relativement à la politique et aux programmes énergétiques incombe surtout à RNCan. En raison de cette répartition des pouvoirs, les programmes d'efficacité énergétique au Canada relèvent de deux paliers de gouvernement.

10.27 Objectifs de la politique fédérale en matière d'énergie. Voici quels sont les principaux objectifs de l'actuelle politique fédérale en matière d'énergie :

- garantir aux Canadiens l'accès à des approvisionnements énergétiques et ce, à des prix concurrentiels;

- veiller à ce que l'exploitation des ressources énergétiques et le développement de la technologie connexe offrent le plus d'avantages économiques possible aux Canadiens;

- faire en sorte que l'on satisfasse aux besoins en énergie du Canada et que la production et la consommation d'énergie soient conformes aux principes de protection de l'environnement.

10.28 Un examen exhaustif des activités du gouvernement fédéral effectué en 1994 (Examen des programmes) a reconfirmé l'importance des programmes axés sur l'efficacité énergétique et les énergies de remplacement. Dans le Budget fédéral de 1995 et dans le *Guide de l'écogouvernement* (1995), on indique que RNCan réorientera sa politique énergétique en mettant l'accent non plus sur l'augmentation des sources d'approvisionnement classiques, mais sur l'efficacité énergétique, les énergies de remplacement, les sources d'énergie renouvelables, l'environnement et le développement durable.

10.29 Objectifs du Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement de RNCan. L'objectif premier de l'actuel PEEER est d'assurer le respect de l'environnement en limitant les émissions de gaz à effet de serre et en contribuant à traiter les problèmes de pollution atmosphérique. Les deux objectifs secondaires visent à favoriser le développement économique et industriel du Canada et à renforcer son savoir–faire en sciences et en technologie.

10.30 Selon RNCan, l'efficacité énergétique peut aider le Canada à atteindre son objectif de stabilisation à court terme. Selon le Ministère, les sources d'énergie renouvelables ne contribueront vraisemblablement pas de façon marquée à réduire les émissions de gaz à effet de serre, si ce n'est qu'après l'an 2000. Il est en outre d'avis qu'à court terme, il y a peu de chances que les combustibles de remplacement supplantent les combustibles fossiles. À court terme donc, la solution privilégiée par RNCan pour limiter les émissions générées par l'utilisation de combustibles fossiles est de réduire la consommation d'énergie et d'améliorer l'efficacité énergétique.

Objet de la vérification

10.31 Parmi les 38 initiatives comprises dans l'actuel PEEER, nous avons choisi, pour la présente vérification, les 16 initiatives d'efficacité énergétique qui ne sont pas axées sur la recherche et le développement (voir la pièce 10.2) et qui peuvent, à court terme, réduire la consommation d'énergie et accroître l'efficacité énergétique. Deux de ces 16 initiatives, Information du consommateur et Base de données nationale sur la consommation d'énergie, portent sur la diffusion et la collecte de données dans un but de soutien à l'ensemble du PEEER. Deux initiatives seulement sont de nature réglementaire : l'initiative concernant les *Règlements sur l'efficacité énergétique de l'équipement* et l'initiative ÉnerGuide. Les 12 autres initiatives d'efficacité énergétique sont de nature volontaire, c'est–à–dire que les intéressés choisissent de prendre les mesures qui leur permettront de consommer moins et d'améliorer l'efficacité énergétique. Le Ministère a consacré, au cours de l'exercice financier de 1995-1996, un total d'environ 16,5 millions de dollars aux 16 initiatives sur lesquelles porte la vérification.

10.32 La présente vérification a trois objectifs : établir comment RNCan détermine si ses initiatives d'efficacité énergétique sont toujours pertinentes, déterminer s'il mesure le rendement de ces initiatives et s'il en rend compte, et évaluer dans quelle mesure le Ministère a adopté et appliqué des mesures d'efficacité énergétique à ses propres activités. On trouvera plus de détails à la fin du chapitre, dans la section **À propos de la vérification**.

10.33 Nous prévoyons vérifier les initiatives de RNCan portant sur les carburants de remplacement et les sources d'énergie renouvelables à une date ultérieure. Quant aux autres efforts du gouvernement fédéral en vue d'atteindre l'objectif de stabilisation, ils feront également l'objet d'une future vérification qui portera sur le changement climatique.

Observations et recommandations

RNCan utilise un nombre restreint d'instruments stratégiques

10.34 Comparativement aux années 70 et au début des années 80, le gouvernement a radicalement changé sa façon de promouvoir l'efficacité énergétique. Ce revirement découle d'un certain nombre de facteurs, dont une réduction des ressources fédérales et une inquiétude moindre quant à la sécurité de l'approvisionnement en pétrole. Aujourd'hui, le gouvernement fédéral, et particulièrement RNCan, favorise les mesures suivantes :

- avoir recours, de façon sélective, aux règlements en vue d'éliminer du marché les produits les moins éconergétiques;

- informer les utilisateurs et les consommateurs;

- organiser des programmes volontaires destinés aux sociétés, aux associations, aux institutions et aux autres paliers de gouvernement et notamment, créer des partenariats afin de favoriser et de coordonner les efforts dans le domaine de l'efficacité énergétique;

- soutenir les activités de recherche–développement visant la mise au point de technologies qui améliorent l'efficacité énergétique;

- travailler avec des partenaires à la mise sur le marché des technologies éconergétiques;

- réorienter les efforts dans les secteurs prioritaires pour le gouvernement fédéral, comme la promotion des principes du développement durable, la compétitivité internationale et la gérance environnementale.

10.35 Le gouvernement fédéral pourrait, pour atteindre ses objectifs en matière de politique, utiliser un grand éventail d'autres instruments stratégiques tels les taxes et les impôts, les droits d'utilisation et les subventions. Pour l'instant toutefois, il a écarté certaines possibilités, comme une taxe sur les combustibles fossiles qui viserait l'amélioration de l'efficacité énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. De plus, en raison des restrictions financières actuelles, on dispose de moins de ressources pour les programmes d'envergure (par exemple, les programmes de subventions et de contributions semblables à ceux du début des années 80). En outre, le gouvernement fédéral s'est récemment montré réticent à recourir trop souvent aux règlements comme moyen d'intervention.

10.36 Dans ce contexte, RNCan se sert de ses pouvoirs de réglementation de façon sélective et restreint le recours à des instruments stratégiques favorisant l'efficacité énergétique. Le Ministère voit son rôle comme étant celui d'un catalyseur et il considère qu'il doit guider les autres organisations dans la mise en oeuvre d'améliorations éconergétiques. Il tente de tirer parti de ses ressources en mettant l'accent sur des programmes d'information ciblés, la persuasion et des partenariats afin de promouvoir des mesures volontaires. Les initiatives d'efficacité énergétique en vigueur devraient favoriser le choix et l'adoption de mesures économiques valables.

10.37 RNCan a conclu des partenariats avec des gouvernements provinciaux et territoriaux, des municipalités, des entreprises de services publics, des industries de transformation, des représentants du secteur commercial et des organismes non gouvernementaux. Il a, par exemple, favorisé des améliorations éconergétiques au moyen de programmes volontaires dans le secteur industriel. Le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne (PEEIC), créé en 1975, propose des objectifs volontaires d'efficacité énergétique pour diverses industries. Il regroupe 33 associations professionnelles ou commerciales et plus de 3 000 sociétés qui, ensemble, représentent environ 90 p. 100 de toute la consommation d'énergie du secteur industriel au Canada (ou environ 20 p. 100 de l'ensemble de la consommation d'énergie au Canada).

10.38 Il faudra aussi convaincre les consommateurs, ce qui constituera tout un défi. Un certain nombre de facteurs influent sur l'adoption de mesures éconergétiques : les coûts peu élevés de l'énergie pour les consommateurs, les données incomplètes sur la façon dont l'énergie est utilisée au pays, l'ignorance des consommateurs au sujet des mesures à prendre pour parvenir à l'efficacité énergétique et le peu d'importance qu'on lui accorde parfois. Bien que certains de ces obstacles puissent être totalement éliminés par le Ministère ou le gouvernement fédéral à l'aide d'instruments stratégiques, d'autres, par contre, ne peuvent l'être.

10.39 Pour l'instant, le Ministère cherche à encourager les consommateurs à utiliser l'énergie plus judicieusement sans avoir à sacrifier leur confort ou le service qu'ils reçoivent.

Les initiatives d'efficacité énergétique ont évolué

10.40 Nous avons évalué les mesures prises par le Ministère au fil des ans afin de nous assurer que ses initiatives d'efficacité étaient toujours pertinentes. Nous avons constaté que RNCan a adapté ses initiatives en fonction des changements survenus dans son contexte opérationnel. En agissant ainsi, il a tenu compte de l'expérience acquise dans le cadre d'autres programmes.

10.41 Des 16 initiatives d'efficacité énergétique en vigueur que nous avons vérifiées, cinq sont antérieures à l'examen de 1991 du Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement (PEEER); il s'agit des Codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations, du Programme de la maison R-2000, d'ÉnerGuide, du Programme d'information des consommateurs et du Programme de consommation efficace de carburant des véhicules. Les pièces 10.3 et 10.4 retracent l'évolution de deux de ces cinq initiatives.

Pièce 10.3

Évolution des *Codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations*

Période	Nature de l'activité ministérielle
1978	Le Code de l'énergie est publié à l'origine sous le titre de « Mesures d'économies d'énergie dans les nouveaux bâtiments ».
1983	Révision des « Mesures d'économies d'énergie dans les nouveaux bâtiments ». On les présente comme des mesures volontaires à utiliser de pair avec le Code national du bâtiment du Canada.
1990-1996	Le Ministère participe au financement de recherches qui ont pour but d'élaborer des codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations, de même qu'un logiciel de vérification de conformité et des guides à utiliser dans l'application de ces codes.
1990	Le Conseil national de recherches commence à élaborer de nouveaux codes nationaux de l'énergie (bâtiments et habitations) de concert avec le Ministère, les gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'avec des entreprises de services publics. Les nouveaux codes doivent se justifier sur le plan économique et tenir compte de certains facteurs tels que les variations régionales des normes de fabrication, le coût des matériaux et les prix de l'énergie. On veut également de la souplesse dans l'application de ces codes.
1994-1995	Des ébauches des *Codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations* sont diffusées pour examen public.
1995	Le Ministère commence à collaborer avec ses partenaires au développement de certains outils d'application, comme des programmes informatiques et des cours de formation.
1997	La version finale des codes nationaux de l'énergie est sur le point d'être publiée. [Note : La réglementation des bâtiments et des habitations au Canada est du ressort des provinces et des territoires. Pour avoir force de loi, les Codes doivent être adoptés par les gouvernements compétents.]

Pièce 10.4

Évolution du Programme de la maison R-2000

Période	Nature de l'activité ministérielle
Fin des années 70	Dans le cadre du « Programme de la maison à haut rendement énergétique », on amorce des travaux de recherche–développement (R–D) en vue d'accroître l'efficacité énergétique des maisons.
Début des années 80	On lance le Programme de la maison R-2000, afin de stimuler l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel canadien; le Ministère démontre alors ce qu'il est possible de réaliser avec les meilleures technologies, les meilleures méthodes de construction et les meilleurs matériaux disponibles. On prévoit que l'application de la norme R-2000 fera diminuer considérablement, parfois de moitié, la consommation d'énergie des maisons traditionnelles. Le Ministère continue de financer des travaux de R–D connexes; à la fin de 1995, plus de 7 000 maisons certifiées ont été vendues au Canada.
1984	Le Programme de la maison R-2000 est officiellement commercialisé lorsque le Ministère s'allie à l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH) afin d'administrer le programme pour ses 12 000 entreprises membres dans tout le pays. Même s'il continue de financer de la recherche–développement dans le domaine, le Ministère s'emploie surtout à promouvoir la norme R-2000 en mettant sur pied des programmes de formation à l'intention des constructeurs au moyen de divers outils : documents promotionnels, publicité, expositions et certification officielle des maisons R-2000.
1991	Le Ministère donne de l'expansion au Programme de la maison R-2000 en établissant des partenariats régionaux pour élargir la pénétration du marché.

1994	Le Ministère produit une norme R-2000 revue et augmentée en consultation avec des associations de constructeurs d'habitations, des gouvernements provinciaux et des entreprises de services publics. On s'attend que les nouvelles exigences technologiques augmenteront l'efficacité énergétique des maisons R-2000 de 12 à 15 p. 100 par rapport à l'ancienne norme. En réponse aux demandes des partenaires, la nouvelle norme tient compte d'aspects environnementaux et sanitaires.
1996-1997	Le Programme de la maison R-2000 se compose des éléments suivants : formation et information destinées aux constructeurs, essai et certification de maisons, promotion. En collaboration avec l'ACCH, le Ministère coordonne la R–D qui vise à améliorer la norme R-2000 actuellement en vigueur. Le nouveau Programme de la maison performante de RNCan, partie intégrante du Plan pour l'avancement de la technologie énergétique dans le bâtiment — Bâtiments résidentiels, met au point la prochaine génération de technologies de construction de maisons à haute efficacité énergétique.

10.42 Des onze autres initiatives d'efficacité énergétique qui ont été vérifiées, certaines s'inscrivent en fait dans le prolongement d'autres projets. Ainsi, depuis 1978, RNCan s'est occupé de l'administration d'un programme d'étiquetage ÉnerGuide pour le matériel énergivore, à la demande de l'autorité compétente d'un autre ministère fédéral. Aux termes de la *Loi sur l'efficacité énergétique* de 1992, la responsabilité légale concernant l'initiative d'étiquetage ÉnerGuide a été transférée à RNCan. L'initiative ÉnerGuide en vigueur est un programme qui oblige les fabricants à poser des étiquettes sur huit types d'appareils ménagers afin de renseigner les consommateurs sur leur consommation d'énergie. L'Initiative d'étiquetage des fenêtres en fonction du rendement énergétique (1994) et le Programme de cotation des appareils de chauffage, de ventilation et de climatisation (CVC) (1996) selon leur efficacité énergétique sont tous deux des programmes d'étiquetage volontaire. Ils s'inspirent des concepts d'ÉnerGuide et les appliquent à d'autres produits.

10.43 L'Initiative des améliorations éconergétiques résidentielles, lancée en 1993, encourage les consommateurs à utiliser des matériaux de construction ainsi que des techniques conformes aux normes du Programme de la maison R-2000. Alors que ce dernier programme veut apporter des améliorations éconergétiques à l'étape de la construction des maisons neuves certifiées conformes à la norme R-2000, le premier met l'accent sur les habitations et autres bâtiments de faible hauteur déjà construits, dont le nombre au Canada dépasse sept millions. Le Ministère estime que les propriétaires de nombreuses maisons d'un certain âge pourraient économiser jusqu'à 25 p. 100 de leurs coûts de chauffage s'ils effectuaient certains travaux de réfection abordables.

10.44 Le Programme de gestion du parc automobile compte maintenant deux volets : Écoflotte et ÉcoRoute. Un premier volet, Procamionneur, lancé en 1985, a pris fin en mars 1996; l'objectif était d'inciter les camionneurs professionnels à adopter des habitudes de conduite éconergétiques. Les deux volets actuels s'appuient sur l'expérience acquise dans le cadre de Procamionneur, lors de l'élaboration de produits d'information et de modules de formation ainsi que du recrutement des gestionnaires de parcs de véhicules participants. Écoflotte, qui devrait être lancé officiellement au début de 1997, devrait inciter les gestionnaires de parcs de véhicules du secteur public et du secteur privé à adopter des pratiques éconergétiques et à utiliser des carburants de remplacement. Quant à ÉcoRoute, qui date de 1995, il poursuit les mêmes objectifs qu'Écoflotte, sauf qu'il est axé sur les véhicules du parc fédéral.

10.45 Autre exemple de ses efforts d'adaptation constants, RNCan a annoncé récemment que des améliorations seraient apportées à certaines de ses initiatives visant l'efficacité énergétique. Ainsi, le Ministère prévoit élaborer un nouveau règlement qui portera sur les moteurs électriques, les systèmes de climatisation, les thermopompes, les transformateurs et d'autres produits. Le Ministère entend aussi lancer un système canadien de cotation de l'efficacité énergétique des maisons et mettre au point des logiciels de vérification connexe afin d'aider les propriétaires de maison et d'autres personnes intéressées à trouver des solutions éconergétiques à coût abordable.

Nécessité d'améliorer l'information sur le rendement

10.46 Afin d'améliorer l'efficacité énergétique au Canada et de réduire ainsi les émissions de gaz à effet de serre, le gouvernement fédéral a avalisé les initiatives d'efficacité énergétique du RNCan. Comme ses ressources sont modestes et ses instruments stratégiques limités, le Ministère se concentre surtout sur des programmes de sensibilisation dont le but est d'inciter à réduire la consommation d'énergie et à améliorer l'efficacité énergétique.

10.47 Il est important pour le Ministère et le Parlement de savoir ce que ces initiatives ont permis d'accomplir, avec les ressources disponibles. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait en main l'information sur le rendement de son programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement dans une perspective de transparence et de responsabilisation. Par information sur le rendement, nous entendons à la fois les attentes et les réalisations; les attentes, ce sont les données sur le rendement visé et les réalisations sont les données sur le rendement atteint. C'est en comparant les réalisations aux attentes, qu'il est possible d'évaluer le rendement. Pour chaque initiative, les réalisations peuvent être sous forme d'extrants et de conséquences (voir la pièce 10.5).

Pièce 10.5

Continuum des réalisations au chapitre du rendement

Pour une initiative donnée, comme le Programme d'information des consommateurs, les réalisations au chapitre du rendement s'inscrivent dans un continuum de la façon suivante :

activité →	**extrants** →	**conséquences intermédiaires** →	**conséquences à long terme**
Exemple : préparation d'une publication sur l'efficacité énergétique	publication diffusée auprès des consommateurs	publication utilisée par les consommateurs pour prendre des décisions plus judicieuses en matière de consommation d'énergie	énergie effectivement économisée grâce à l'information contenue dans la publication

10.48 Dans l'Annexe du présent chapitre, nous avons résumé, pour chacune des 16 initiatives d'efficacité énergétique, la date de lancement, l'objet / les objectifs poursuivi(s) ainsi que les dépenses et les principales réalisations du Ministère sur une période de quatre ans. Ces réalisations sont exprimées d'abord sous forme de principaux produits et services (extrants) fournis et, lorsque les données étaient disponibles, les conséquences de 1992-1993 à 1995-1996 en sont décrites.

Le Ministère n'a pas d'attentes claires à l'égard du rendement de nombreuses initiatives d'efficacité énergétique

10.49 Nous croyons qu'il est important pour RNCan de préciser et d'expliquer au Parlement quels sont les résultats attendus pour chacune de ses initiatives ou pour chaque ensemble d'initiatives. Cette information est nécessaire pour évaluer les progrès réalisés par le Ministère.

10.50 Comme il est indiqué dans l'Annexe, nous avons constaté que le Ministère a, pour chacune de ses initiatives, un objectif qui correspond aux objectifs généraux du Programme de l'efficacité énergétique et d'énergies de remplacement. Chaque objectif porte sur l'amélioration de l'efficacité énergétique par divers moyens dans les secteurs du bâtiment, de l'habitation, de l'équipement et des véhicules. Chacun est énoncé à l'aide de termes généraux comme « encourager » et « augmenter », qui ne représentent pas des attentes claires et concrètes sur le plan des réalisations. Nous avons constaté que, pour beaucoup d'initiatives, on ne présente pas suffisamment d'objectifs, exprimés sous forme d'éventuelles conséquences, grâce auxquels le Ministère pourrait évaluer les progrès accomplis et en faire rapport au Parlement.

10.51 Comme nous l'avons déjà mentionné, les instruments stratégiques utilisés pour atteindre les objectifs diffèrent selon les initiatives d'efficacité énergétique. Certaines initiatives, par leur nature même, se prêtent plus facilement à l'établissement d'attentes claires et précises à l'égard du rendement, sur le plan des conséquences escomptées. Pour les projets de réglementation, par exemple, RNCan prépare des estimations des conséquences prévues; ainsi, il s'attend à ce que les normes d'efficacité énergétique pour les vingt premiers produits réglementés en vertu de règlements découlant de la *Loi sur l'efficacité énergétique* permettent d'économiser, d'ici l'an 2020, l'équivalent des besoins annuels de chauffage de 1,5 million de maisons.

10.52 Seulement deux des initiatives non réglementaires, l'Initiative de l'efficacité énergétique dans le secteur industriel et l'Initiative des bâtiments fédéraux, présentent de l'information sur les conséquences prévues. Par exemple, la première initiative a fixé, pour l'amélioration éconergétique, un objectif cible global annuel d'en moyenne un pour cent par unité d'extrant d'ici l'an 2000. Toutefois, pour la plupart des initiatives non réglementaires, les attentes du Ministère ne sont pas claires et ce dernier ne précise pas comment il entend démontrer qu'il a atteint ses objectifs.

10.53 Ressources naturelles Canada devrait établir, pour toutes ses initiatives d'efficacité énergétique, des attentes à l'égard du rendement exprimées en résultats clairs et concrets.

Réponse du Ministère : *RNCan a des exigences de rendement à l'égard de plusieurs de ses initiatives portant sur l'efficacité énergétique. Par exemple, l'Initiative des Innovateurs énergétiques industriels a établi et atteint les objectifs de rendement suivants : recrutement d'entreprises et de groupes de travail; obtention de plans d'action de la part des Innovateurs; réalisation des objectifs de réduction du dioxyde de carbone (CO_2) par le Programme d'économie d'énergie dans l'industrie canadienne. Le Ministère poursuivra le développement d'exigences de rendement pour ses initiatives d'efficacité énergétique. Dans la mesure où cela est possible et rentable, ces exigences de rendement s'étendront aux résultats du programme, à ses incidences sur le marché ainsi qu'à ses extrants.*

Il faut faire davantage pour mesurer et évaluer les réalisations

10.54 Nous nous serions attendus à ce que le Ministère, en plus de fixer des objectifs clairs, recueille de l'information sur les extrants et les conséquences de chacune de ses initiatives d'efficacité énergétique. Il faut des données à la fois sur les cibles et les réalisations pour faciliter la gestion de ces programmes et permettre au Parlement de juger du rendement du Ministère en regard des attentes.

10.55 Pour ce qui est des réalisations au plan du rendement, nous nous serions attendus à ce que le Ministère ait, à tout le moins, mesuré les produits ou les services (extrants) dont il est l'initiateur. Nous avons constaté qu'il le fait dans la plupart des cas (voir l'Annexe, colonne des réalisations majeures). Par exemple, le Ministère rapporte que 17 fabricants d'appareils de chauffage, de ventilation et de climatisation (CVC), soit 90 p. 100 des entreprises canadiennes qui fabriquent ce type d'appareils, ont adhéré volontairement au Programme de cotation des appareils de CVC selon leur efficacité énergétique. Une participation aussi nombreuse montre bien dans quelle mesure le Ministère a réussi à établir des partenariats avec l'industrie afin de promouvoir l'efficacité énergétique.

10.56 Par contre, le Ministère n'a pas beaucoup de données mesurant les conséquences de ses initiatives d'efficacité énergétique. Par exemple, il n'est pas toujours renseigné sur l'utilisation faite des quelque 1,5 million d'exemplaires des publications qu'il diffuse chaque année auprès des consommateurs. Il ne sait pas non plus ce qu'il est advenu des conseils qu'il a donnés aux quelque 40 000 personnes qui ont utilisé sa ligne d'information 1-800 entre octobre 1994 et décembre 1996. Ces données pourraient l'aider à mesurer la valeur ajoutée attribuable à ses produits d'information destinés aux consommateurs, à déterminer s'ils atteignent les publics cibles et quelles améliorations il conviendrait d'apporter, au besoin, pour que les consommateurs soient mieux renseignés.

10.57 Idéalement, il faudrait que le Ministère sache dans quelle mesure ses publications et ses conseils ont influencé les consommateurs dans leurs choix et contribué ainsi à leur faire économiser de l'énergie. Nous admettons que la mesure de ces conséquences à moyen et à long terme comporte des difficultés intrinsèques et peut être coûteuse. En outre, il est difficile d'attribuer les conséquences à telle ou telle initiative du Ministère, compte tenu de la pluralité des facteurs qui interviennent. Bien que ce soit là un idéal difficile à atteindre, le Ministère doit continuer à chercher des moyens rentables d'utiliser l'information qu'il a à sa disposition ou d'exploiter de nouvelles sources d'information pour mieux connaître les conséquences de ses initiatives.

10.58 Nous constatons que RNCan a déjà commencé à prendre des mesures pour améliorer la qualité de l'information sur le rendement de ses programmes. Afin de ne pas rompre le continuum de ses réalisations à ce chapitre, (voir la pièce 10.5) et de mesurer et évaluer les résultats de ses initiatives d'efficacité énergétique, le Ministère reconnaît qu'il doit multiplier ses efforts, notamment :

- utiliser davantage d'outils de mesure du rendement axés sur les conséquences des initiatives, dans les limites du possible et de la rentabilité;

- améliorer l'évaluation périodique des réalisations découlant des initiatives d'efficacité énergétique.

10.59 De plus, RNCan s'emploie actuellement à recueillir des données et de l'information additionnelles afin de mieux connaître les conséquences de ses initiatives d'efficacité énergétique. Ce travail s'effectue en bonne partie dans le cadre du programme de la Base de données nationale sur la consommation d'énergie.

10.60 Ressources naturelles Canada devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer l'information sur les réalisations de chacune de ses initiatives d'efficacité énergétique, lorsque cela est possible et rentable.

Réponse du Ministère : *Le Ministère poursuivra ses efforts visant à améliorer les données sur les résultats de chaque initiative d'efficacité énergétique, dans la mesure où cela est possible et rentable.*

Il n'y a pas de lien clair entre les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan et l'objectif de stabilisation du Canada

10.61 Logiquement, on peut se poser deux questions étroitement liées : Qu'espère–t–on réaliser globalement avec le Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement (PEEER) et à quoi s'attend–on de l'ensemble des initiatives d'efficacité énergétique du Ministère?

10.62 À l'époque de la création du PEEER en 1991, le Ministère estimait que le Programme dans son ensemble — y compris, carburants de remplacement et énergies renouvelables — contribuerait dans une proportion de 30 p. 100 ou davantage à l'objectif de stabilisation d'ici l'an 2000. Cette estimation était fondée sur un certain nombre d'hypothèses et dépendait en partie de la volonté et de la collaboration active de tous les secteurs de l'économie et de tous les paliers de gouvernement. Il indiquait, en outre, que le PEEER ne serait pas suffisant à lui seul pour permettre au Canada d'atteindre pleinement son objectif de stabilisation, mais qu'il pouvait y contribuer dans une proportion d'environ 30 p. 100.

10.63 En mars 1992, lors des audiences du Comité législatif de la Chambre des communes sur le projet de loi qui allait finalement être adopté sous le titre de *Loi sur l'efficacité énergétique*, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de l'époque a reconnu que cette estimation n'était qu'une approximation. Il a déclaré qu'il ne s'en portait pas garant. De plus, l'estimation avait été présentée en réponse à une question sur l'incidence globale du PEEER.

10.64 En septembre 1993, le Ministère a révisé son estimation des résultats du PEEER, ramenant à environ 20 p. 100 seulement l'apport potentiel du programme à l'objectif de stabilisation d'ici l'an 2000 (au lieu de 30 p. 100 prévu à l'origine). Le Ministère a indiqué que cette révision à la baisse était attribuable en partie aux réductions budgétaires. En outre, les hypothèses à la base de l'estimation avaient changé, de même que s'étaient précisées la nature des activités du PEEER et la réponse probable des partenaires et du public. Le Ministère n'a pas communiqué cette nouvelle prévision au Parlement. De plus, l'estimation de 20 p. 100 n'a pas été examinée à la lumière des plus récentes coupes effectuées dans les programmes d'efficacité énergétique des gouvernements provinciaux et des entreprises de services publics.

10.65 Le Ministère n'a pas essayé de déterminer quelle serait la part de ses initiatives d'efficacité énergétique dans l'impact projeté du PEEER, par rapport à celle de ses initiatives portant sur les carburants de remplacement et les énergies renouvelables. Cependant, selon le Ministère, la composante efficacité énergétique pouvant contribuer davantage à l'objectif de stabilisation à court terme, on peut présumer qu'une grande partie des réductions estimées devraient être réalisées grâce à des mesures connexes.

10.66 Nous avons demandé au Ministère s'il pouvait évaluer les conséquences découlant de l'ensemble de ses initiatives d'efficacité énergétique et ainsi documenter l'étendue de sa contribution à l'amélioration de l'efficacité énergétique au Canada et aux objectifs généraux du PEEER. Comme nous l'avons signalé précédemment, nous avons constaté que le Ministère recueille de l'information sur les tendances de la consommation de l'énergie et sur certaines des réalisations de chacune de ses initiatives d'efficacité énergétique, comme le montre l'Annexe. Il évalue l'incidence des mesures mises en oeuvre au Canada en matière d'efficacité énergétique et d'énergies de remplacement sur la réduction de la consommation d'énergie et la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Le Ministère a évité, dit–il, d'estimer les conséquences de ses initiatives indépendamment des résultats obtenus par les autres intervenants dans le contexte de leurs initiatives, parce que les hypothèses seraient arbitraires.

10.67 Nous reconnaissons qu'il peut être difficile pour le Ministère d'établir des relations quantitatives entre les conséquences globales des initiatives d'efficacité énergétique et les objectifs généraux du PEEER. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le coût et la faisabilité de la collecte des données doivent être pris en compte. L'estimation quantitative des conséquences des diverses initiatives exige des renseignements additionnels sur l'efficacité des programmes, qui s'obtiennent en partie par des sondages auprès de la clientèle et par des enquêtes statistiques. Le Ministère travaille à améliorer ce type d'information.

10.68 Nous estimons néanmoins qu'il est important de fournir au Parlement de l'information qualitative sur l'ensemble de la contribution des initiatives d'efficacité énergétique aux objectifs globaux du PEEER. Ces données pourraient renseigner les parlementaires sur le rôle de catalyseur que joue RNCan, sur l'établissement et le maintien des partenariats et sur le maintien d'une présence dans tous les secteurs d'utilisation finale. Des données quantitatives supplémentaires, si cela est possible et rentable, et des données qualitatives aideraient les décideurs à juger du succès des initiatives d'efficacité énergétique et de leur apport potentiel à l'objectif de stabilisation du Canada.

10.69 Dans la mesure du possible et dans les limites de la rentabilité, Ressources naturelles Canada devrait produire plus d'information sur la nature et l'étendue de l'apport de ses initiatives d'efficacité énergétique à l'objectif de stabilisation du Canada.

Réponse du Ministère : *En 1994 et de nouveau en 1996, le Ministère a fait des prévisions concernant les impacts des mesures prises en matière d'efficacité énergétique et d'énergies de remplacement, par RNCan et d'autres juridictions, sur les émissions de gaz à effet de serre au Canada. En 1996, le Ministère a publié le document intitulé* Évolution de l'efficacité énergétique au Canada *qui identifiait et analysait les facteurs ayant causé des variations de la demande énergétique et par conséquent, des taux d'émissions, entre 1990 et 1994. Le Ministère poursuivra ses efforts afin d'évaluer la contribution de ses initiatives d'efficacité énergétique à l'atteinte de l'objectif du Canada en matière de stabilisation des émissions, conscient des difficultés que posent la mesure et l'attribution des variations des émissions de gaz à effet de serre, à des initiatives spécifiques.*

Avec une meilleure information sur le rendement, la planification s'améliorerait

10.70 En améliorant l'information sur le rendement de ses initiatives d'efficacité énergétique, le Ministère pourrait, du même coup, améliorer sa planification, puisqu'il serait alors davantage en mesure de :

- cerner les facteurs qui font obstacle à l'adoption de mesures d'efficacité énergétique et agir en conséquence;
- déterminer la combinaison optimale d'efforts à consacrer à chaque secteur et à chaque initiative;
- relever les possibilités de réorienter et de consolider les initiatives en place;
- continuer à adapter les programmes actuels à l'évolution des besoins;
- continuer à explorer les possibilités de nouvelles initiatives, en mettant à profit l'expertise et les connaissances précédemment acquises.

10.71 Les initiatives d'efficacité énergétique du Ministère relèvent de la Direction de l'efficacité de l'énergie. Conformément à l'exigence gouvernementale s'appliquant à l'administration fédérale, RNCan a élaboré le premier plan officiel d'activités de la Direction pour l'exercice 1996-1997, qui fixe certaines grandes orientations stratégiques de la Direction. À l'appui de ce plan, RNCan a élaboré des plans plus détaillés pour chaque initiative ou chaque ensemble d'initiatives en matière d'efficacité énergétique.

10.72 La Direction a relevé plusieurs possibilités d'améliorer la gestion des initiatives et d'en augmenter l'efficacité. En outre, elle a proposé de nouvelles initiatives qui pourraient être mises en oeuvre selon les circonstances. Plus récemment, en juin 1996, RNCan a retenu les services d'un consultant chargé d'analyser la mise en oeuvre des initiatives d'efficacité énergétique. En janvier 1997, celui–ci a soumis un rapport de ses constatations et recommandations. Il a conseillé le Ministère au sujet des points forts de ces programmes, de leurs points faibles, des possibilités de les élargir ou de les modifier en profondeur, dans les limites du budget et à l'intérieur du cadre actuels.

10.73 Nous avons constaté que RNCan prend des mesures appropriées pour améliorer la gestion interne de ses initiatives d'efficacité énergétique grâce à une meilleure planification de ses activités.

Nécessité d'améliorer l'information communiquée au Parlement

10.74 Les parlementaires peuvent consulter un certain nombre de rapports qui renferment de l'information sur le rendement des initiatives de RNCan en matière d'efficacité énergétique ou du PEEER dans son ensemble. En 1996, dans le cadre du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, le Ministère a déposé une version révisée de la Partie III du *Budget des dépenses* au début de l'année, et un nouveau rapport sur le rendement de ses activités à

l'automne. De plus, conformément à la Loi de 1992, le Ministère produit chaque année le *Rapport au Parlement sur l'administration et l'application de la* Loi sur l'efficacité énergétique. En 1996, il a également produit et diffusé auprès du public deux nouveaux rapports *: Évolution de l'efficacité énergétique au Canada : Indicateurs d'efficacité énergétique* et *Influencer la consommation d'énergie au Canada : Indicateurs de progrès des initiatives mises en oeuvre par Ressources naturelles Canada*.

10.75 En gros, ces rapports donnent de l'information sur les réalisations d'une initiative donnée, par exemple le nombre de constructeurs de maisons qui ont reçu une formation au cours de telle période. Par ailleurs, ils ne nous renseignent guère sur les attentes à l'égard des programmes, par exemple sur le nombre de constructeurs que le Ministère s'attend à former ou le nombre de constructeurs qui auraient pu recevoir une formation durant la même période. Dans ces conditions, il est difficile pour le lecteur de juger du succès de l'initiative.

10.76 On cherchera en vain dans ces rapports de l'information significative sur le contexte dans lequel ces initiatives sont mises en oeuvres, sur les risques et les défis auxquels s'expose le Ministère, et sur les hypothèses sous–jacentes. Par exemple, on ne sait rien des principales hypothèses sur lesquelles RNCan se fonde en ce qui concerne notamment le prix mondial du pétrole, la croissance de l'économie canadienne et le financement consenti pour les programmes d'efficacité énergétique par les gouvernements provinciaux et les entreprises de services publics. Cette information aiderait le lecteur à comprendre le contexte dans lequel s'inscrivent ces initiatives.

10.77 Tous ces rapports sont muets sur les estimations initiales ou modifiées de l'apport potentiel et réel des programmes à l'objectif de stabilisation du Canada. De plus, les divers rapports présentent différents types d'information sur le rendement. Selon la date du rapport et la nature du public cible, l'information est exprimée au moyen de différentes unités de mesure, par rapport à différentes données de référence et pour différentes périodes. Dans ces conditions, il est difficile pour le lecteur de faire une synthèse de ce qu'il a lu et de déterminer exactement ce que le Ministère a accompli et quelle a été sa contribution à l'objectif de stabilisation du Canada.

10.78 Dans le *Rapport au Parlement sur l'administration et l'application de la* Loi sur l'efficacité énergétique, RNCan présente, par exercice financier, les réalisations à l'égard de chaque initiative d'efficacité énergétique et fournit de l'information sommaire sur la consommation de l'énergie au Canada. Cependant, il omet de faire le lien entre les réalisations de chaque initiative et les progrès accomplis au chapitre de l'efficacité énergétique au Canada. Nous croyons qu'en l'absence d'une information de qualité sur le rendement, le Parlement trouvera qu'il est difficile de juger du succès global de l'ensemble des initiatives d'efficacité énergétique.

10.79 Le rapport de RNCan intitulé *Influencer la consommation d'énergie au Canada* nous présente de l'information plus complète sur les progrès accomplis dans le cadre de chacune des initiatives d'efficacité énergétique. Dans ce rapport, le Ministère a commencé à présenter l'information de rendement au moyen d'une fiche individuelle qui donne un éventail de renseignements sur les activités d'un programme, ses extrants et, dans certains cas, ses conséquences. La pièce 10.6 donne un exemple de ce mode de présentation de l'information. À notre avis, cette nouvelle formule constitue une amélioration par rapport à celle des rapports antérieurs, dans la mesure où elle met en évidence les progrès accomplis avec le temps et, dans certains cas, les attentes. Cela dit, il faudrait, dans la mesure du possible, enrichir les fiches de données quantitatives.

Pièce 10.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

10.80 Le Ministère a reconnu la nécessité de déterminer quelle serait la meilleure façon d'intégrer cette information améliorée dans le *Rapport au Parlement sur l'administration et l'application de la* Loi sur l'efficacité énergétique, rapport qu'il dépose tous les ans. RNCan, qui traverse actuellement une période de transition, adopte progressivement une méthode de gestion axée sur les résultats. Il reconnaît que, dans le cas des initiatives

d'efficacité énergétique, il n'est pas en mesure de comparer autant qu'il le souhaiterait les résultats prévus avec les réalisations.

10.81 En communiquant mieux ses attentes à l'égard du rendement et les réalisations à cet égard, le Ministère améliorerait sa transparence et sa reddition de comptes au Parlement quant à ses initiatives d'efficacité énergétique.

10.82 Ressources naturelles Canada devrait améliorer ses rapports au Parlement, en y rassemblant une information améliorée sur le rendement de ses initiatives et en précisant la nature des grands défis qu'il a à relever et les hypothèses sur lesquelles il se fonde.

Réponse du Ministère : *Dans son rapport au Parlement de 1996-1997 sur l'administration et l'application de la* Loi sur l'efficacité énergétique*, RNCan inclura les données sur le rendement du programme dans ses deux nouvelles publications (*Influencer la consommation d'énergie au Canada : Indicateurs de progrès des initiatives mises en oeuvre par Ressources naturelles Canada *et* Évolution de l'efficacité énergétique au Canada : Indicateurs d'efficacité énergétique*). À mesure que nous améliorerons l'évaluation du rendement de notre programme, ces nouveaux renseignements seront intégrés aux documents suivants : le Rapport annuel au Parlement sur l'administration et l'application de la* Loi sur l'efficacité énergétique*, le Budget des dépenses principal et le Rapport annuel sur le rendement du Ministère.*

Ouvrir la voie à une amélioration de l'efficacité énergétique au sein du Ministère

10.83 En novembre 1994, la ministre des Ressources naturelles s'est engagée à faire de RNCan le ministère le plus éconergétique de l'administration fédérale. Cet engagement a été réitéré dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1996-1997 en ces termes : « Le Ministère s'efforcera de faire de ses installations un modèle d'éconergie au gouvernement fédéral grâce à l'Initiative des bâtiments fédéraux; et il élaborera un programme dynamique de gestion du parc automobile fédéral afin de réduire les coûts et d'utiliser, à des fins de démonstration, les carburants de remplacement. » Le Ministère a commencé à mettre en oeuvre chez lui l'Initiative des bâtiments fédéraux et le programme ÉcoRoute.

10.84 Un des objectifs que s'est fixés le Ministère était de réduire, de plus de 18 p. 100 par rapport à 1993-1994, le coût annuel de l'énergie consommée par ses installations d'ici la fin de l'exercice 1997-1998. Selon le Ministère, cela se traduira par des économies de 680 000 dollars par année. Dans le cadre de l'Initiative des bâtiments fédéraux, le Ministère a obtenu l'approbation, en septembre 1994, de conclure un marché visant la gestion et la mise en oeuvre d'améliorations qui favoriseraient l'efficacité énergétique des installations de la Commission géologique du Canada, situées à Calgary. Le projet a été achevé en février 1996, et l'on s'attend à des économies d'énergie annuelles de l'ordre de 63 000 dollars en moyenne. En juin 1996, le Ministère a signé un contrat qui couvre ses autres immeubles et installations, au nombre de plus de 300. Le Ministère a déclaré qu'au 31 décembre 1996, environ 60 p. 100 des améliorations prévues au chapitre de l'efficacité énergétique pour l'Initiative des bâtiments fédéraux avaient été mises en oeuvre. Le Ministère s'attend à compléter le programme d'améliorations d'ici la fin du mois de juin 1997 et à atteindre son objectif d'économies d'énergie d'ici le 31 mars 1998.

10.85 Le Ministère s'est fixé un objectif quantifiable afin de réduire sa facture d'énergie annuelle, objectif qui serait réalisable, même en l'absence de gains d'efficacité énergétique, si les prix de l'énergie venaient à diminuer dans une proportion équivalente. Inversement, s'il se produisait une augmentation des prix de l'énergie, le Ministère aurait sans doute plus de difficultés que prévu à atteindre son objectif. Toutefois, le Ministère a exprimé ses objectifs en unités de consommation d'énergie et d'eau et il nous a informés que ces objectifs seraient à l'avenir communiqués au Parlement dans les Parties III du *Budget des dépenses* et dans ses futurs rapports sur le rendement. Nous croyons que la divulgation de cette information et le fait de rendre compte des réalisations en fonction d'un

objectif exprimé en unités de consommation d'énergie et d'eau nous permettraient de mieux évaluer l'apport des mesures d'efficacité énergétique à la réduction de la consommation d'énergie.

10.86 Le Programme de gestion du parc automobile porte sur une période initiale de trois ans, soit du 1er avril 1995 au 31 mars 1998. Dans le cadre de ce programme, le Ministère compte respecter ses engagements en prenant les mesures suivantes :

- réduire le nombre de véhicules de 40 p. 100 (de 700 à 420) et étendre le recours au partage de véhicules;

- améliorer l'efficacité énergétique par une meilleure sensibilisation des conducteurs, par la planification des itinéraires, par l'amélioration des pratiques d'entretien des véhicules et par l'installation d'ordinateurs de bord pour contrôler les habitudes de conduite;

- promouvoir l'utilisation des carburants de remplacement en remplaçant ou en convertissant tous les véhicules lorsque cela est jugé rentable et faisable.

10.87 Au moment de notre vérification, des progrès avaient été réalisés au titre des initiatives que RNCan considère comme les plus importantes de son Programme de gestion du parc automobile, à savoir la réduction du nombre de véhicules, le partage de véhicules et la conversion à des carburants de remplacement. Le Ministère nous a également fait savoir qu'au 31 janvier 1997, son parc automobile avait été ramené à 532 véhicules. Il s'attend à le réduire encore, soit à 516 véhicules d'ici le 31 mars 1997, puis à son objectif de 420 véhicules, d'ici le 31 mars 1998.

10.88 En avril 1996, le Ministère a lancé, à l'administration centrale, un projet pilote d'un an prévoyant le partage de 27 véhicules. Il compte en évaluer les résultats en mars 1997 et décidera alors s'il convient d'étendre et de prolonger l'expérience.

10.89 Le Ministère nous a fait savoir qu'entre le 1er avril 1995 et le 31 janvier 1997, il a converti 35 de ses véhicules à des carburants de remplacement et acheté quatre véhicules équipés en usine pour rouler avec ce type de carburants. Le Ministère prévoit poursuivre son programme de conversion et d'achat de véhicules à carburants de remplacement, dans la mesure où cela est jugé rentable et faisable.

10.90 Le Ministère a lancé ou prévoit lancer d'autres initiatives dans le cadre du volet « efficacité énergétique » du Programme de gestion du parc automobile. Ainsi, il a adopté une politique ministérielle en matière de gestion du parc automobile et il comptait la diffuser en mars 1997. Il travaille actuellement à un guide du transport, dans lequel il propose des habitudes de conduite « vertes » (à la fois efficaces sur le plan énergétique et écologique), guide qu'il distribuera à tous les employés du Ministère en avril 1997. Afin de mieux sensibiliser les automobilistes, il étudie la possibilité de promouvoir des habitudes de conduite vertes dans le cadre d'un cours de conduite préventive qu'il donne actuellement; le projet débuterait avant le 31 mars 1998. Dans le cadre de son projet de partage de véhicules, le Ministère veut commencer à implanter son logiciel de planification d'itinéraire en juin 1997 et tester, sur trois véhicules, ses systèmes informatiques de bord à l'été de 1997 ainsi que ses nouvelles méthodes d'entretien des véhicules dès que la possibilité se présentera.

10.91 Le Ministère n'avait pas mis en place de système d'information adéquat avant de lancer le Programme de gestion du parc automobile, mais il a tout de même établi des données de référence sur la consommation de carburant de ses véhicules pour la première année du programme. Il pourra, à partir de ces données, mesurer ses progrès en matière d'efficacité énergétique dans le secteur du transport.

10.92 Par suite des programmes de rationalisation du gouvernement fédéral, RNCan réduit ses ressources financières, matérielles et humaines. Pour les besoins de l'Initiative des bâtiments fédéraux, le Ministère a inclus

dans ses contrats des modalités prévoyant le rajustement des données de référence afin de tenir compte des influences extérieures, notamment les réductions découlant de la rationalisation des programmes ministériels. Il pourra ainsi tenir compte de ces réductions lorsqu'il aura à faire rapport sur le rendement des programmes visant à augmenter l'efficacité énergétique dans ses bâtiments et ses installations. Pour pouvoir rendre compte avec justesse des réalisations découlant de ses initiatives d'efficacité énergétique, le Ministère doit trouver des moyens d'isoler les effets que la rationalisation peut avoir sur l'efficacité énergétique dans le secteur des transports, par rapport aux mesures prises spécifiquement pour réduire la consommation d'énergie.

10.93 À notre avis, RNCan a ouvert la voie menant à l'amélioration de sa propre efficacité énergétique. Cependant, même si d'autres réalisations s'avèrent encore nécessaires dans certains secteurs, le Ministère compte respecter ses engagements ou ses objectifs d'ici 1997-1998.

Conclusion

10.94 Depuis un bon nombre d'années, RNCan s'occupe de promouvoir l'efficacité énergétique. Cependant, les politiques, les modes de prestation et les ressources ont considérablement varié avec le temps. Si, au début, on se préoccupait surtout de la sécurité d'approvisionnement, l'attention s'est tournée depuis vers les effets de la consommation de l'énergie sur l'environnement.

10.95 Le Ministère a modifié radicalement sa façon de promouvoir l'efficacité énergétique. Aujourd'hui, il mise beaucoup sur les mesures volontaires et n'a recours à la réglementation que dans des cas bien ciblés. Il fait fonction de catalyseur; ses ressources étant limitées, il essaie d'y remédier en créant des partenariats et en encourageant les autres intervenants à utiliser l'énergie plus efficacement. Fondamentalement, il est le maître d'oeuvre des efforts que déploie le gouvernement fédéral pour améliorer l'efficacité énergétique au Canada.

10.96 L'amélioration de l'efficacité énergétique est un élément clé de la stratégie du gouvernement fédéral pour parvenir d'ici l'an 2000, comme il s'y est engagé, à stabiliser les émissions de gaz à effet de serre aux niveaux de 1990. Il s'agit d'un engagement très important, et on s'attend à ce que RNCan y apporte une contribution appréciable.

10.97 On ne dispose pas de renseignements sur la contribution que l'ensemble des initiatives d'efficacité énergétique apporte actuellement, ou est susceptible d'apporter, à l'objectif de stabilisation du Canada. Nous avons constaté que l'information actuelle sur le rendement de ces initiatives ne permet pas de juger de leur succès quant à leur apport à l'objectif. Le Ministère doit mettre en relation les conséquences de ses initiatives d'efficacité énergétique avec l'objectif de stabilisation.

10.98 Notre vérification a également mis en évidence la nécessité d'améliorer l'information sur le rendement de chaque initiative d'efficacité énergétique prise individuellement, dans la mesure du possible et dans les limites de la rentabilité. En outre, nous avons relevé des cas où le Ministère pourrait renforcer et la transparence de ses initiatives d'efficacité énergétique et sa reddition de comptes, en communiquant mieux au Parlement ses attentes et ses réalisations.

10.99 En novembre 1994, le Ministère s'est engagé à devenir le ministère le plus éconergétique au sein de l'administration fédérale. Il a certes fait des progrès au cours des deux dernières années en vue d'améliorer son efficacité énergétique et compte atteindre ses objectifs d'ici 1997-1998.

À propos de la vérification

Objectifs de la vérification

Notre vérification avait les objectifs suivants :

- déterminer si les initiatives d'efficacité énergétique de RNCan sont en harmonie avec la politique actuelle du gouvernement et avec les objectifs du Ministère, et comment RNCan s'assure qu'elles demeurent toujours pertinentes;

- déterminer si RNCan mesure le rendement de ses initiatives d'efficacité énergétique et en rend compte;

- évaluer dans quelle mesure RNCan a adopté et mis en oeuvre des mesures d'efficacité énergétique dans le cadre de ses propres activités.

Étendue

Notre vérification a porté sur l'ensemble des 16 initiatives d'efficacité énergétique comprises dans le Programme de l'efficacité énergétique et des énergies de remplacement (PEEER) de RNCan, à l'exception des activités de recherche–développement.

L'information quantitative présentée dans le présent chapitre est tirée des diverses sources gouvernementales mentionnées dans le texte. Nous nous sommes assurés de la vraisemblance des données quantitatives, mais sauf indication contraire, nous ne les avons pas vérifiées.

Les autres initiatives qui composent le PEEER portent sur les carburants de remplacement et les sources d'énergie renouvelables et devraient faire l'objet de vérifications distinctes à une date ultérieure.

Équipe de vérification

Ian Campbell
Robert Pelland
Jerry Rosinski
Mary Louise Sutherland

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M^{me} Ellen Shillabeer.

Annexe

Objet / objectifs, dépenses du Ministère et réalisations majeures (entre 1992-1993 et 1995-1996) des initiatives d'efficacité énergétique

Programmes généraux

Les programmes généraux soutiennent toutes les autres initiatives, puisqu'ils consistent essentiellement à recueillir et à analyser des données et à diffuser de l'information.

Initiative	Objet / objectifs	Dépenses ministérielles entre 1992-1993 et 1995-1996 (Note 1)	Réalisations majeures découlant des initiatives de 1992-1993 à 1995-1996
Information des consommateurs (depuis les années 70)	Sensibiliser davantage les Canadiens aux effets de la consommation de l'énergie sur l'environnement; favoriser l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies de remplacement	5,1 millions de $	• on a diffusé chaque année environ 1,5 million d'exemplaires de plus de 300 publications sur l'efficacité énergétique et les énergies de remplacement • on a fourni un large éventail d'outils de marketing tels que publications, expositions, articles de revue, messages publicitaires d'intérêt public sous forme de dessins animés, et calendriers • on a produit des suppléments sur l'efficacité énergétique dans les journaux, diffusés auprès de 3,8 millions de foyers
Base de données nationale sur la consommation d'énergie (depuis 1991)	Donner aux décideurs l'information dont ils ont besoin sur la consommation d'énergie secondaire au Canada pour évaluer la progression de l'efficacité énergétique et analyser les possibilités d'amélioration	6,8 millions de $	• on a financé plusieurs enquêtes, notamment : - Enquête sur l'utilisation d'énergie par les ménages, 1993 - Enquête sur les achats d'équipements ménagers neufs au Canada, 1994 et 1995 - Enquête sur les maisons construites au Canada, 1994 - Enquête sur l'amélioration énergétique résidentielle, 1994 et 1995 - Enquête nationale sur l'utilisation des véhicules privés, 1994, 1995 et 1996 - Enquête sur la consommation industrielle, 1994 et 1995 • on a établi cinq centres spécialisés de collecte et d'analyse de données dans des universités

			canadiennes, chacun affecté à un secteur précis de l'économie canadienne (c'est–à–dire résidentiel, industriel, commercial, agricole et transports routiers pour les véhicules privés)

Efficacité énergétique — Bâtiments

Ces initiatives visent à augmenter l'efficacité énergétique des habitations et des bâtiments neufs et existants.

Initiative	Objet / objectifs	Dépenses ministérielles entre 1992-1993 et 1995-1996 (Note 1)	Réalisations majeures découlant des initiatives de 1992-1993 à 1995-1996
Initiative des bâtiments fédéraux (IBF) (depuis 1991)	Encourager une réfection complète des installations du gouvernement fédéral pour en améliorer l'efficacité énergétique	2,8 millions de $	• on a fourni un éventail complet de produits et de services aux ministères et organismes fédéraux, y compris des modes de financement et une liste d'entrepreneurs qualifiés • on a aidé tous les ministères fédéraux ayant des bâtiments à gérer (11) à préparer 35 contrats visant des améliorations de l'efficacité énergétique, qui sont actuellement au stade des études techniques, de l'appel d'offres ou de la réalisation • on a établi des alliances stratégiques avec des entreprises de services publics et des associations industrielles afin de promouvoir l'Initiative des bâtiments fédéraux (IBF) auprès de leurs membres • on a obtenu du secteur privé qu'il s'engage à investir, à compter de mars 1996, 120 millions de dollars dans des installations fédérales, investissement qui devrait se traduire par des économies d'énergie annuelles de 17 millions de dollars • on a aidé cinq gouvernements provinciaux, plusieurs municipalités et deux sociétés et organismes d'État à adopter le modèle IBF
Codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations (depuis 1990)	Augmenter l'efficacité énergétique des bâtiments neufs au Canada, en proposant un niveau minimal de rendement thermique et en favorisant l'intégration de ces codes de l'énergie à la réglementation provinciale et municipale du bâtiment	3,1 millions de $	• on a collaboré avec le Conseil national de recherches (CNRC), des entreprises de services publics et d'autres paliers de gouvernement à l'élaboration de codes nationaux de l'énergie (que le CNRC devrait publier en 1997) • on a fait connaître ces codes au moyen d'expositions, de présentations et de conférences
Programme de la maison R-2000 (depuis la fin des années 70)	Augmenter l'efficacité énergétique des habitations neuves	7,6 millions de $	• on a certifié plus de 4 000 maisons R-2000, soit 0,68 p. 100 du nombre total des mises en chantier au pays; plus de 10 p. 100 des mises en chantier du Nouveau-Brunswick et plus de 4 p. 100 de celles de la Nouvelle-Écosse en 1995-1996 • on a donné de la formation sur la norme R-2000 à environ 3 500 constructeurs • on a fait la promotion de la maison R-2000 par l'entremise des associations nationales et régionales du secteur du bâtiment, des fabricants de produits et des fournisseurs d'équipement
Améliorations éconergétiques résidentielles	Encourager les Canadiens à augmenter l'efficacité énergétique de leurs habitations, en particulier à la faveur des projets de rénovation et	2,4 millions de $	• on a encouragé les consommateurs à tenir compte de l'efficacité énergétique dans leurs projets de rénovation au moyen de bulletins d'information (*Vision–Réfection*), de campagnes de sensibilisation, de programmes nationaux de

(depuis 1993)	d'entretien		marketing (Réno$ens) et de six projets de démonstration • on a élaboré une ébauche de lignes directrices pour la cotation énergétique des habitations
Initiative des Innovateurs énergétiques (depuis 1991)	Encourager les entreprises, les institutions et les municipalités à accroître l'efficacité énergétique de leurs installations	3,3 millions de $	• on a inscrit plus de 300 organisations qui représentent environ 17 p. 100 de la surface utile commerciale pour qu'elles réduisent leur consommation d'énergie et augmentent l'efficacité énergétique de leurs installations • on a fourni de l'information, des modèles, de la formation, des guides, des options de financement de projets, une liste d'entreprises de services éconergétiques qualifiées, des ateliers et des bases de données

Efficacité énergétique — Équipement

Ces initiatives réglementaires et volontaires visent à améliorer l'efficacité énergétique des produits résidentiels et industriels.

Initiative	Objet / objectifs	Dépenses ministérielles entre 1992-1993 et 1995-1996 (Note 1)	Réalisations majeures découlant des initiatives de 1992-1993 à 1995-1996
Initiative concernant les *Règlements sur l'efficacité énergétique de l'équipement* (le premier est entré en vigueur en 1995)	Éliminer du marché canadien les appareils énergivores les moins efficaces, en fixant des normes minimales de rendement énergétique pour l'équipement	4,3 millions de $	• on a rédigé la *Loi sur l'efficacité énergétique* en 1991 (qui est entrée en vigueur en janvier 1993) • on a commencé par réglementer 20 produits résidentiels représentant 60 p. 100 de la consommation d'énergie résidentielle • on a par la suite réglementé deux différents types d'appareils d'éclairage • on a produit et diffusé le *Guide du* Règlement sur l'efficacité énergétique, le *Guide de remplacement des lampes* et des feuillets documentaires sur les moteurs électriques et les appareils d'éclairage • on a institué un régime de contrôle de la conformité des produits réglementés
ÉnerGuide (a commencé en 1975 sous le régime des lois administrées par le ministère de la Consommation et des Corporations; est passé sous la responsabilité de RNCan en 1992)	Encourager les consommateurs à acheter des appareils éconergétiques en diffusant de l'information sur le rendement énergétique d'une foule de produits concurrents	5,2 millions de $	• on a introduit une nouvelle étiquette ÉnerGuide pour huit types de produits ménagers; l'étiquette indique la consommation d'énergie et l'efficacité énergétique relative de chaque produit • on a publié un répertoire ÉnerGuide à l'intention des consommateurs, dans le cadre de l'initiative concernant les *Règlements sur l'efficacité énergétique de l'équipement* • on a publié des guides à l'intention de l'industrie des appareils, afin d'améliorer les pratiques d'étiquetage • on a mis sur pied un programme de formation à l'intention des détaillants
Étiquetage des fenêtres (depuis 1994)	Encourager les consommateurs à acheter des fenêtres éconergétiques, en les renseignant sur l'efficacité énergétique de chaque produit	(Ressources comprises sous *Codes nationaux de l'énergie pour les bâtiments et les habitations*)	• huit fabricants de fenêtres (représentant 10 p. 100 du marché) ont adhéré au programme d'étiquetage volontaire ÉnerGuide • il existe maintenant sur le marché environ 65 000 fenêtres et portes panoramiques certifiées
Programme de cotation des appareils de chauffage, de ventilation et de climatisation (CVC) selon leur efficacité énergétique	Encourager les consommateurs à acheter des appareils de chauffage et des climatiseurs centraux, en les renseignant sur l'efficacité énergétique de ces produits	(Ressources comprises sous *ÉnerGuide*)	• 17 fabricants de systèmes CVC (représentant 90 p. 100 des fabricants canadiens) ont adhéré au programme d'étiquetage volontaire ÉnerGuide • on a fourni du matériel de formation ainsi que d'autres produits et services pour des programmes d'information destinés aux commerçants

(depuis 1996)			

Efficacité énergétique — Industrie

Ces initiatives visent à aider l'industrie à améliorer son efficacité énergétique.

Initiative	Objet / objectifs	Dépenses ministérielles entre 1992-1993 et 1995-1996(Note 1)	Réalisations majeures découlant des initiatives de 1992-1993 à 1995-1996
Efficacité énergétique dans le secteur industriel (depuis 1992)	Augmenter l'efficacité énergétique dans les secteurs manufacturier et minier	4,7 millions de $	• on a établi un cadre comprenant un conseil consultatif de chefs d'entreprise, le Programme d'économies d'énergie dans l'industrie canadienne (PEEIC) et l'Initiative des Innovateurs énergétiques dans le secteur industriel • Dans le contexte de ce cadre, on a : - recruté 255 consommateurs d'énergie du secteur industriel et les a encouragés à établir des plans de gestion énergétique à long terme - établi une référence (1990) pour évaluer la progression de la consommation d'énergie dans chaque secteur industriel (manufacturier, minier et forestier) - mis sur pied 14 groupes de travail sectoriels (s'est engagé à améliorer l'efficacité énergétique de un pour cent par année en moyenne par unité de production d'ici à l'an 2000; onze des groupes de travail ont finalisé leurs plans d'action) - effectué six études sur le potentiel d'efficacité énergétique et la consommation finale dans chaque secteur - mis sur pied un système pour suivre et communiquer les progrès de l'industrie vers ses objectifs - recruté 33 associations professionnelles ou commerciales et on les a encouragées à participer au programme
Programme canadien de formation en gestion de l'énergie et en protection de l'environnement (CEMET) (depuis 1992)	Permettre aux consommateurs d'énergie de développer leurs compétences en gestion de l'énergie	2 millions de $	• on a dispensé annuellement une trentaine de cours par l'entremise de collèges affiliés publics et autres intervenants • on a donné de la formation à près de 1 000 étudiants au moyen de divers cours et ateliers en gestion de l'énergie • on a élaboré des cours de formation, des stratégies et du matériel didactique

Efficacité énergétique — Transports

Ces initiatives visent à favoriser la fabrication de véhicules efficaces sur le plan énergétique et à amener les consommateurs à penser efficacité énergétique lors de l'achat, de l'utilisation et de l'entretien des véhicules.

Initiative	Objet / objectifs	Dépenses ministérielles entre 1992-1993 et 1995-1996 (Note 1)	Réalisations majeures découlant des initiatives de 1992-1993 à 1995-1996
Programme de consommation efficace de carburant des véhicules (Anciennement appelé « Consommation de carburant des véhicules », ce programme, lancé en 1978, a pris de l'ampleur et changé de nom en 1995)	Informer les acheteurs de voitures, de camionnettes et de fourgonnettes neuves au sujet de l'efficacité énergétique de ces véhicules et encourager les fabricants à améliorer davantage la consommation de carburant de leurs véhicules	0,5 million de $	• on a produit et diffusé le *Guide de la consommation de carburant* (environ 300 000 exemplaires par année) et fait la promotion de projets d'information du public en collaboration avec Transports Canada • on a fourni aux fabricants des étiquettes qui permettent de comparer les consommations de carburant des véhicules neufs • on a signé trois protocoles d'entente, un avec l'Association des constructeurs de véhicules à moteur en novembre 1995, un autre avec l'Association des fabricants internationaux d'automobiles du Canada en février 1996, et un troisième avec le Department of Energy des États–Unis sur l'efficacité énergétique routière et les carburants de remplacement en mars 1996 (ces protocoles d'entente avec les constructeurs automobiles susciteront, espère–t–on, un engagement volontaire à l'égard de l'efficacité énergétique des carburants)
Le bon $ens au volant (depuis 1994)	Encourager les automobilistes à tenir compte de l'efficacité énergétique (consommation de carburant) lors de l'achat, de l'utilisation et de l'entretien de leurs véhicules	2,5 millions de $	• on a sensibilisé les automobilistes à l'efficacité énergétique dans le secteur des transports, par des publications destinées aux consommateurs, par de la publicité, par de la formation à l'intention des conducteurs et par des projets menés conjointement avec des partenaires du secteur public et du secteur privé • on a diffusé plus de 150 000 exemplaires de la publication *Le bon $ens au volant* en 1995-1996 • on a reçu un total de 4 000 appels sur la ligne d'information 1-800 depuis le lancement du programme Le bon $ens au volant
Programme de gestion du parc automobile (depuis 1995)	Aider les gestionnaires de parcs de véhicules publics et commerciaux à réduire les coûts de leur consommation de carburant et la production d'émissions polluantes en pensant efficacité énergétique	Procamionneur (depuis 1985) 1 million de $ ÉcoRoute (depuis 1995) 0,2 million de $ Écoflotte (lancement officiel prévu pour le début	• on a produit du matériel d'information, des ateliers, des démonstrations techniques et des programmes de formation • on a donné de la formation à plus de 22 500 camionneurs professionnels sur l'efficacité énergétique au volant, dans le cadre du programme Procamionneur • environ 270 gestionnaires de parcs automobiles du gouvernement fédéral se sont inscrits au programme ÉcoRoute (ils devront réduire les coûts, augmenter l'efficacité énergétique et limiter les effets environnementaux des véhicules fédéraux, au nombre de plus de 25 000, en plus d'encourager l'utilisation de carburants de remplacement dans les parc de véhicules

		de 1997) 1,5 million de $	fédéraux) • on a communiqué avec environ 200 gestionnaires de parcs automobiles du secteur privé pour les encourager à participer au programme Écoflotte, à économiser le carburant et à réduire les coûts d'exploitation par des mesures d'efficacité énergétique

Sources : Rapport annuel au Parlement sur l'administration et l'application de la *Loi sur l'efficacité énergétique* et autres renseignements provenant du Ministère.

Note 1 : Des partenaires de RNCan participent financièrement à la réalisation de certaines initiatives d'efficacité énergétique.

Note 2 : Nous nous sommes assurés de la vraisemblance des données quantitatives contenues dans la présente annexe.

Chapitre 11

Vers une gestion axée sur les résultats

Table des matières

Page

Points saillants 11-5

Introduction 11-7

Mettre davantage l'accent sur les résultats 11-7

Il faut un meilleur équilibre entre la gestion des intrants et les résultats 11-7

Le moment est venu 11-8

Le gouvernement préconise la gestion axée sur les résultats 11-8

Diverses initiatives gouvernementales illustrent et valorisent une démarche axée sur les résultats 11-8

Plusieurs autres administrations publiques mettent davantage l'accent sur les résultats 11-9

L'expérience acquise permet de tirer des leçons et de dégager les meilleures pratiques 11-10

Objet de l'étude 11-10

Constatations 11-12

Un cadre de gestion axée sur les résultats 11-12

La gestion axée sur les résultats s'est avérée bénéfique 11-12

Dans certains programmes, on fait état de conséquences plus avantageuses pour les Canadiens 11-12

L'amélioration du rendement progresse dans d'autres administrations 11-15

Établir la crédibilité 11-16

La mise en application du cadre 11-16

Favoriser le climat organisationnel propice 11-16

Il est essentiel de s'entendre sur les résultats escomptés 11-29

On mesure le rendement pour obtenir de meilleurs résultats 11-32

Les résultats sont mesurés et communiqués 11-32

L'information sur le rendement sert à améliorer le rendement 11-35

Les indicateurs et les mesures sont revus et mis à jour 11-36

Conclusion 11-37

À propos de l'étude 11-40

Encarts

Premier cas	La gestion axée sur les résultats dans le cadre du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine (PNAGS)	11-20
Deuxième cas	La gestion axée sur les résultats pour la fonction Enquêtes et Contrôle — Développement des ressources humaines Canada	11-21
Troisième cas	La gestion axée sur les résultats au Programme Voyageurs	11-22
Quatrième cas	La gestion axée sur les résultats à la Garde côtière des États–Unis	11-24
Cinquième cas	La création d'un climat propice à la gestion axée sur les résultats au Centre Canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET)	11-25
Sixième cas	Créer un climat organisationnel qui favorise la gestion axée sur les résultats à Environnement Canada	11-26

Pièces

11.1 Un cadre de gestion axée sur les résultats 11-13

11.2 Estimations de la population totale de canards au Canada dans le Sud des Prairies de 1979 à 1994 11-14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.3 Enquêtes et Contrôle - Économies réalisées 11-15

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.4 Pourcentage des voyageurs routiers qui respectent les règlements 11-16

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.5 Favoriser un climat propice à la gestion axée sur les résultats 11-17

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.6 Intervenants du processus de responsabilisation par contrat 11-23

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.7 Environnement Canada - Cadre de reddition de comptes 11-27

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.8 CANMET : S'entendre sur les résultats escomptés par démarche ascendante 11-30

11.9 On mesure le respect des lois et règlements par les voyageurs pour améliorer les résultats 11-33

Vers une gestion axée sur les résultats

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : John Mayne

Points saillants

11.1 Puisque les Canadiens s'attendent que les programmes soient rentables, les gestionnaires du gouvernement doivent axer leurs efforts sur l'obtention de résultats, notamment sur les avantages pour les Canadiens. Il est essentiel que les décisions soient fondées sur les résultats dans un contexte où le gouvernement est à revoir sa participation à la mise en oeuvre des programmes et se fie davantage à des tiers à cet égard. Nous avons cependant constaté que la gestion axée sur les résultats n'était pas une pratique très répandue au sein du gouvernement. Par le passé, les gestionnaires ont eu tendance à concentrer leur attention sur les ressources exploitées, les activités réalisées et les procédés à suivre.

11.2 Un certain nombre d'initiatives récentes au sein de l'appareil gouvernemental vont dans le sens d'une gestion axée sur les résultats, mais des efforts concertés sont nécessaires pour opérer les changements voulus. La présente étude vise à favoriser une telle évolution en faisant converger dans le même document les expériences liées à divers programmes du gouvernement canadien et d'autres administrations publiques qui ont progressé de façon significative. Nous avons retenu, dans le cadre de l'étude, des exemples qui illustrent divers contextes et diverses démarches.

11.3 Nous avons vu des situations où les gestionnaires mesuraient le rendement, communiquaient, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, l'information concernant les résultats et utilisaient cette information en vue d'améliorer les résultats. Les gestionnaires des programmes visés étaient en mesure de montrer du doigt les améliorations constatées par rapport à certaines conséquences clés auxquelles ils s'efforçaient d'aboutir dans l'intérêt des Canadiens, de concert avec leur ministre. Ces gestionnaires ont également constaté que la gestion axée sur les résultats améliorait les pratiques de gestion, les activités des programmes et accroissait la crédibilité des programmes.

11.4 La façon dont la gestion axée sur les résultats est instaurée variera selon la situation d'un programme donné. Nous avons cependant pu dégager certaines constantes. Le leadership de la haute direction et la volonté d'agir à tous les niveaux de l'appareil gouvernemental ont une importance toute particulière. Les gestionnaires efficaces engendrent un climat organisationnel qui incite à gérer en vue d'obtenir des résultats. Il importe également que les intéressés s'entendent sur les résultats escomptés et sur les moyens de les mesurer. Bien qu'elle soit difficile, une telle entente est nécessaire pour que les activités soient ciblées et permettent d'évaluer les progrès accomplis.

11.5 Pour que les progrès se poursuivent en matière de gestion axée sur les résultats, il faudra que les dirigeants continuent de faire preuve de leadership et de vigilance, partout dans le secteur public. Il importe notamment que les décideurs fassent valoir l'importance des résultats, d'une part en demandant de l'information sur ces mêmes résultats et, d'autre part, en se fondant visiblement sur eux pour prendre des décisions.

Introduction

Mettre davantage l'accent sur les résultats

11.6 Il ressort de sondages récents que les Canadiens souhaitent voir les fonctionnaires mettre davantage l'accent sur les résultats à obtenir que sur les moyens d'y arriver. Ils souhaitent également être mieux informés de la progression des diverses activités et des avantages que leur procurent les impôts qu'ils paient. Le public incite le gouvernement à dépenser moins, mais il n'est pas pour autant disposé à abandonner les programmes qui lui sont les plus chers ou à accepter une baisse de la qualité du service. Parallèlement, le gouvernement cherche des façons de réduire le déficit, d'exercer un contrôle sur la dette et de mieux renseigner le Parlement et les Canadiens sur les résultats de ses programmes. Par ailleurs, le gouvernement soumet ses divers programmes à un examen qui vise à déterminer où l'intervention des pouvoirs publics est la plus nécessaire et quels sont les mécanismes de mise en oeuvre les plus rentables.

11.7 Puisque les Canadiens s'attendent que les programmes fonctionnent bien et que l'on trouve des façons toujours plus rentables de les réaliser, la *gestion axée sur les résultats* s'impose. En gérant pour obtenir des résultats, ministres, hauts fonctionnaires, gestionnaires, membres du personnel, organismes centraux et le Parlement prennent des décisions centrées sur les réalisations — les résultats qui comptent pour les Canadiens — des divers programmes et leurs coûts. Plus particulièrement, ils mettent l'accent sur les conséquences, à savoir les avantages obtenus. Concrètement, une telle démarche suppose que les intéressés s'entendent sur les conséquences escomptées, mesurent les progrès accomplis, utilisent l'information disponible et communiquent les résultats.

11.8 Les Canadiens sont avantagés lorsqu'ils reçoivent de meilleurs services et bénéficient de meilleurs programmes. Les ministres le sont également lorsqu'ils valorisent des aspects qui tiennent à coeur aux électeurs. Les gestionnaires et les employés sont favorisés lorsqu'ils retirent une satisfaction accrue du fait de bien servir le public.

Il faut un meilleur équilibre entre la gestion des intrants et les résultats

11.9 **Auparavant, on mettait l'accent sur les intrants et les activités.** En obligeant les gestionnaires à rendre compte des résultats, on les incite à mettre davantage l'accent sur les résultats. Par le passé, les gestionnaires étaient surtout tenus de rendre compte de l'utilisation prudente des ressources qui leur étaient confiées, des pouvoirs qu'ils exerçaient et des activités qu'ils menaient. On veillait à ce que les dépenses cadrent avec les budgets et soient conformes aux règles et règlements établis. Cela n'incitait pas à penser aux résultats obtenus grâce à l'utilisation des ressources; c'est surtout la conformité aux règles qui retenait l'attention des gestionnaires.

11.10 La probité et la prudence constituent des éléments importants du cadre de gestion du gouvernement. Cependant, en mettant davantage l'accent sur l'obligation de rendre compte des résultats, le gouvernement pourrait éliminer certaines règles et certains règlements superflus en fonction desquels les gestionnaires administrent. Ces derniers seraient alors mieux en mesure de s'adapter avec souplesse aux particularités de situations en évolution constante. Le fait d'accroître l'obligation de rendre compte des résultats inciterait les gestionnaires à accorder plus d'attention au fait de procurer des avantages aux Canadiens. Ils auraient les pouvoirs voulus pour ce faire si leurs activités étaient nettement moins assujetties à des règles et règlements. Il ne faudrait pas pour autant négliger des aspects essentiels de la gestion du secteur public, comme l'application de procédures d'approbation et le souci d'équité.

Le moment est venu

11.11 Mettre davantage l'accent sur les résultats, notamment les conséquences, n'est pas chose facile. Les efforts en ce sens, au Canada et ailleurs, n'ont réussi qu'en partie. Les mesures incitatives utilisées au sein de l'appareil gouvernemental n'ont pas toujours récompensé ceux qui mettaient l'accent sur les résultats. Lorsque le respect des procédures établies est élevé au rang de vertu suprême, lorsque l'accent est mis sur les nouvelles priorités en matière de dépenses ou lorsque les gestionnaires sont sans cesse confrontés à des compressions ou à des gels de budgets, on tend à porter son attention sur les ressources utilisées et les activités entreprises. Cependant, les pressions budgétaires et les exigences du public pour une plus grande transparence et une amélioration des services ont donné lieu récemment à certaines initiatives qui débouchent sur un climat plus favorable à une gestion orientée vers les résultats.

Le gouvernement préconise la gestion axée sur les résultats

11.12 En 1995, le président du Conseil du Trésor, dans son premier rapport annuel au Parlement intitulé *Pour une fonction d'examen plus efficace*, a déclaré ce qui suit :

> Le gouvernement s'est engagé à fournir des résultats aux contribuables canadiens. Pour améliorer les mécanismes de prestation des services et d'exécution des programmes, la fonction publique fédérale doit abandonner la culture de gestion axée sur le respect des règles et des procédés pour adopter un mode de fonctionnement qui met l'accent sur l'innovation et les résultats.

11.13 Le gouvernement met l'accent sur la nécessité de renforcer la capacité des ministères et des organismes à gérer en vue d'obtenir des résultats. Un plan d'action en ce sens a été annoncé et le président du Conseil du Trésor a fait état des progrès à cet égard dans ses rapports annuels au Parlement.

Diverses initiatives gouvernementales illustrent et valorisent une démarche axée sur les résultats

11.14 L'Examen des programmes. Le gouvernement a entrepris un examen en profondeur des programmes et services destinés aux Canadiens. Il s'est agi de revoir quel était le rôle du gouvernement fédéral et comment il pouvait le mieux le jouer. Certains programmes ont été interrompus. Dans d'autres cas, les mécanismes de mise en oeuvre ont été modifiés et rationalisés. On a assisté à une baisse considérable des dépenses de programme directes, sans compter l'obligation très nette de dépenser plus judicieusement qui a touché tous les programmes. Selon ce que nous disent les gestionnaires, l'Examen des programmes et les réductions de dépenses auxquelles il a donné lieu les ont obligés à mettre l'accent sur la valeur continue des résultats qu'ils cherchent à obtenir dans l'intérêt des Canadiens.

11.15 Une information améliorée sur le rendement en matière de gestion des dépenses. Comme l'on en fait état dans le chapitre 5 intitulé La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses, le gouvernement canadien a lancé récemment plusieurs initiatives visant à renouveler le système de planification et de gestion des dépenses et la communication d'information sur les résultats. Toutes ces initiatives exigent, directement ou indirectement, que les ministères énoncent clairement les attentes, mesurent le rendement des programmes et en fassent rapport, et utilisent l'information ainsi recueillie aux fins de la gestion des programmes.

11.16 Mettre l'accent sur la qualité des services. Les contribuables exigent des services de qualité comme résultat tangible, visible immédiatement. En 1990, parallèlement à ses initiatives en matière de renouvellement de la fonction publique, le gouvernement annonçait son intention d'adopter des normes de service et il confirmait ses intentions dans des budgets successifs. La *Déclaration sur les principes de la qualité du service,* formulée à

l'intention de la fonction publique et diffusée à la fin de 1995, confirmait l'engagement du gouvernement à établir des normes de service. En septembre 1996, dans notre chapitre sur la qualité du service, nous signalions que leur mise en oeuvre était lente. Plus tard la même année, le gouvernement répondait en renouvelant publiquement son engagement d'assurer aux Canadiens des services de grande qualité. L'établissement de normes de service et la communication des progrès réalisés dans leur mise en application constituent d'importantes dimensions de la gestion axée sur les résultats.

11.17 Les mécanismes de rechange pour assurer la mise en oeuvre incitent à penser davantage aux résultats. Les efforts que déploie le gouvernement pour repenser à la nécessité de son intervention et définir des façons plus rentables de réaliser ses programmes, ont débouché sur des approches qui accordent une plus grande indépendance aux responsables et peuvent nécessiter la participation de tiers, qu'il s'agisse d'organisations privées ou d'autres paliers de gouvernement. De telles ententes soulèvent la question de l'obligation de rendre compte des résultats, qui est parfois visée par une loi ou une entente officielle, telles la loi créant la nouvelle Agence canadienne d'inspection des aliments, les ententes fédérales–provinciales qui confèrent davantage de responsabilités aux provinces en matière de formation de la main–d'oeuvre, et les ententes fédérales–provinciales visant le programme Travaux d'infrastructure Canada. Lorsqu'un programme est mis en oeuvre en partenariat, il est essentiel que toutes les parties comprennent et acceptent quels sont les résultats visés par les nouvelles modalités de mise en oeuvre et sachent dans quelle mesure les résultats sont obtenus. Une démarche axée sur les résultats peut contribuer à faciliter les rapports entre organisations et permettre de recenser des approches innovatrices.

11.18 La technologie de l'information facilite la gestion axée sur les résultats. Grâce à un recours accru à la technologie de l'information, on peut plus facilement recueillir et communiquer des renseignements sur les résultats. En étant en mesure de comparer sur–le–champ des renseignements de sources diverses, les gestionnaires peuvent centrer leurs activités de façon plus efficace.

Plusieurs autres administrations publiques mettent davantage l'accent sur les résultats

11.19 Le gouvernement canadien n'est pas le seul à favoriser une gestion davantage axée sur les résultats. On constate, un peu partout dans le monde, des efforts visant à appliquer la gestion axée sur les résultats au redressement budgétaire et à l'amélioration de la qualité des services. Il ressort d'études et d'enquêtes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) que la tendance à gérer en vue d'obtenir des résultats et des conséquences est évidente dans bon nombre de pays de l'OCDE, notamment l'Australie, la Finlande, la Norvège, la Suède et les États–Unis.

L'expérience acquise permet de tirer des leçons et de dégager les meilleures pratiques

11.20 Les leçons tirées d'efforts antérieurs, au Canada comme ailleurs, peuvent servir de tremplins qui permettront de progresser plus rapidement. Comme nous l'avons fait observer dans notre vérification de la communication d'information sur le rendement, la transition vers une démarche axée davantage sur les résultats nécessite un volet formation et apprentissage. Plus particulièrement, il est nécessaire de communiquer les leçons apprises et les meilleures pratiques. L'expérience acquise ailleurs et dans certains programmes du gouvernement canadien est suffisante pour commencer à évaluer les résultats d'apprentissages. La présente étude vise à exploiter les résultats de cette expérience.

Objet de l'étude

11.21 Au sein de l'appareil gouvernemental, la gestion axée sur les résultats n'est pas très répandue et les initiatives en cette matière sont relativement récentes. Par conséquent, nous avons conclu qu'une étude visant à grouper les expériences acquises à ce jour et à clarifier les attentes serait opportune. L'étude avait pour but :

- de proposer et d'expliquer un cadre de gestion susceptible de favoriser davantage la gestion axée sur les résultats;

- de dégager les leçons apprises et les meilleures pratiques dans l'optique d'une transition vers la gestion axée sur les résultats;

- de déterminer quels sont les facteurs incitatifs et dissuasifs que les ministères et les gestionnaires de programmes devraient envisager dans le cadre de l'adoption d'une culture de gestion axée sur les résultats. (Voir également la section intitulée **À propos de l'étude** à la fin du chapitre.)

11.22 Dans le présent chapitre, nous commençons tout d'abord par définir le cadre de gestion, après quoi nous en discutons de façon plus détaillée, à l'aide d'exemples de meilleures pratiques et de leçons apprises, tout en attirant l'attention sur certains facteurs incitatifs et dissuasifs.

11.23 Cas visés par l'étude. Nous cherchions à retenir certains programmes qui illustrent l'expérience du gouvernement fédéral en matière de gestion axée sur les résultats ou dont les progrès dans ce sens étaient déjà notables. Nous en avons cerné quatre. Nous avons examiné également le cas d'un ministère qui progresse dans ce domaine, depuis un certain nombre d'années. D'autres ministères et programmes auraient peut–être pu également servir d'exemples. Nous n'avons pas ratissé systématiquement l'ensemble de l'appareil gouvernemental pour trouver ces cas types. Nous les avons plutôt repérés de façon plus officieuse.

11.24 Les quatre programmes relevés sont les suivants :

- **Le Plan nord–américain de gestion de la sauvagine (PNAGS).** Le Plan vise à contrer la baisse de population de la sauvagine en Amérique du Nord. Il s'agit d'un programme de partenariat administré conjointement par le Comité international responsable du Plan (États–Unis/Canada/Mexique). Il est mis en oeuvre et financé par le truchement de plans conjoints régionaux auxquels sont associés les autorités fédérales, étatiques et provinciales, des organisations non gouvernementales et le secteur privé. De 1986 à 1996, les contributions financières aux activités du Plan au Canada ont totalisé environ 360 millions de dollars, dont presque la moitié venant des États–Unis. (Les partenaires américains ont versé plus de 172 millions de dollars, les provinces canadiennes, 80 millions, le gouvernement fédéral canadien, 59 millions, et des sources privées, 49 millions).

- **Le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie (CANMET).** Il s'agit d'un laboratoire du gouvernement fédéral qui fait partie de Ressources naturelles Canada (RNCan). Il compte environ 700 employés et dispose d'un budget d'environ 90 millions de dollars. L'organisme mène et parraine des recherches qui visent à mettre en valeur et à utiliser, d'une manière économique, sûre et écologique les ressources minérales, énergétiques et en métaux du Canada.

- **Le Programme Voyageurs.** Ce programme, qui relève des Services frontaliers des douanes de Revenu Canada, porte sur les mouvements internationaux de personnes et de leurs bagages au moment où elles entrent au Canada. Le programme compte pratiquement 2 600 employés et dispose d'un budget de dépenses d'environ 113 millions de dollars.

- **Enquêtes et Contrôle (E&C).** E&C fait partie de Développement des ressources humaines Canada. Cette fonction emploie environ 1 100 employés et dispose d'un budget d'environ 55 millions de dollars pour prévenir, empêcher et détecter les abus et la fraude de la part de prestataires du Programme de l'assurance–emploi. Dans le présent chapitre, l'accent est mis sur la fonction Enquêtes et Contrôle. Nous n'avons évalué que la gestion des activités d'E&C relativement au Programme d'assurance–emploi. Les progrès d'ensemble du Ministère en matière de gestion axée sur les résultats sont décrits dans le chapitre 17 du Rapport — Développement des ressources humaines Canada — Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats.

11.25 Nous avons également examiné un cas où l'ensemble d'un ministère effectuait la transition vers la gestion axée sur les résultats.

- **Un cadre de reddition de comptes à l'échelle d'Environnement Canada.** Ce ministère compte environ 4 600 employés et dispose d'un budget de plus de 546 millions de dollars. On y a élaboré un cadre où sont décrits les résultats escomptés de ses trois secteurs d'activités. Un certain nombre de processus ont été établis pour instaurer ce cadre.

11.26 Enfin, nous avons également examiné un bon nombre de cas aux États–Unis où des progrès ont été constatés en matière de gestion axée sur les résultats.

11.27 **Définitions retenues.** Les **résultats** de programmes gouvernementaux sont les produits et les services offerts par ceux–ci ainsi que les avantages et autres effets qu'ils produisent. Les programmes donnent deux sortes de résultats : les **extrants**, c'est–à–dire les produits et services qui découlent directement des activités gouvernementales, comme un chèque d'assurance–emploi ou une information demandée et les **conséquences**, soit les effets et répercussions intermédiaires et à long terme de ces extrants sur chaque Canadien et sur notre société.

Constatations

Un cadre de gestion axée sur les résultats

11.28 Dans son rapport de 1995 au Parlement, le président du Conseil du Trésor déclare que

« le gouvernement est déterminé à

- cerner les résultats qu'il veut obtenir;

- donner aux gestionnaires les ressources, les outils, les renseignements et l'orientation leur permettant d'obtenir ces résultats;

- mesurer et à justifier les résultats réellement obtenus ».

11.29 Plus loin dans le même document, on définit les trois objectifs clés d'un plan d'action visant à concrétiser cette volonté de gérer en vue d'obtenir des résultats, à savoir la définition des résultats tangibles, l'amélioration de la mesure des résultats obtenus, et l'amélioration de la communication de l'information sur le rendement. Dans son rapport de 1996, le président est revenu sur les mêmes thèmes.

11.30 Une telle structure de la gestion axée sur les résultats est conforme à ce que nous avons pu relever dans la documentation sur le sujet, ainsi qu'aux expériences au Canada et ailleurs. Selon notre examen, les organisations qui appliquent avec succès la gestion axée sur les résultats

- favorisent un climat organisationnel qui valorise cette forme de gestion;

- s'entendent sur les résultats escomptés;

- mesurent les résultats réels afin d'améliorer le rendement;

- communiquent efficacement l'information sur le rendement.

11.31 Le dernier aspect est traité dans le chapitre 5 du Rapport, qui aborde la communication de l'information sur le rendement aux organismes centraux et au Parlement. La présente étude aborde les trois premiers aspects. Les grandes lignes du cadre sont décrites à la pièce 11.1 et l'exposé qui suit en traite de façon plus approfondie.

Pièce 11.1

Un cadre de gestion axée sur les résultats

La gestion axée sur les résultats a pour but :

- d'en arriver à un rendement réel ou amélioré en fonction des résultats escomptés, en particulier, les conséquences qui découlent d'un programme par rapport aux coûts engagés;
- d'obtenir, en se fondant sur des faits empiriques, des renseignements sur le programme, ses résultats, les facteurs extérieurs, de manière à l'adapter à la lumière des résultats antérieurs et en fonction d'un contexte en évolution.

La gestion axée sur les résultats comporte les exigences suivantes :

1. Favoriser un climat organisationnel où la gestion axée sur les résultats est valorisée.

Il est essentiel de susciter un climat organisationnel propice et il faut pour cela :

- **Faire preuve de volonté d'agir et de leadership.** La volonté d'agir est d'autant plus évidente que les cadres supérieurs exercent un leadership vigoureux, que les énoncés de mission sont largement diffusés et que l'orientation est efficace.
- **Exploiter les points d'appui de l'extérieur et de l'intérieur.** Il importe de reconnaître et d'exploiter les convergences d'intérêt par rapport à des partenaires de l'extérieur aussi bien que les tensions et événements, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, pour inciter les gestionnaires à penser davantage en termes de résultats.
- **Susciter des facteurs incitatifs.** Des mesures incitatives appropriées sont instaurées pour valoriser la mesure du rendement et l'utilisation de l'information qui en découle.
- **Élargir les connaissances et les compétences.** L'apprentissage est fondé sur la formation, le perfectionnement et le partage des expériences.
- **Démontrer une capacité d'apprendre et de s'adapter.** L'organisation valorise la démarche qui consiste à tirer profit de l'expérience, à connaître et à comprendre son environnement et à apprendre à s'adapter au changement.

2. Convenir des résultats escomptés

Pour que la gestion soit axée sur les résultats, il faut que les gestionnaires du programme et du ministère, le personnel du programme, les partenaires de l'extérieur et les autres intervenants clés conviennent des conséquences escomptées du programme, en fonction de sa mission et de ses objectifs, des expériences antérieures et de l'environnement extérieur. Il est donc nécessaire de préciser le sens des termes qui servent à décrire les concepts pertinents, et notamment ce qui suit :

- **S'entendre sur les conséquences visées.** On tombe d'accord sur un ensemble de conséquences visées du programme qui définissent les réalisations souhaitées, en fonction de la mission et des objectifs de l'organisation.
- **S'entendre sur les indicateurs de rendement.** On tombe d'accord sur un ensemble contrôlable d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs de rendement du programme qui sont reliés aux conséquences visées sur lesquelles on s'est entendu, et en fonction desquelles le programme sera évalué et géré.
- **S'entendre sur le rendement escompté.** On convient d'un ensemble d'attentes à la fois réalistes et stimulantes en matière de rendement. Les attentes sont claires et précises, elles sont liées aux conséquences visées et elles s'inscrivent dans un échéancier temporel.

3. Mesurer les résultats pour améliorer le rendement

Pour tirer pleinement parti de la gestion axée sur les résultats, il faut :

- **Mesurer le rendement et en faire rapport.** Des pratiques établies permettent de recueillir des renseignements sur le rendement et les coûts du programme, de les évaluer et de les communiquer en fonction des indicateurs qui ont été définis et acceptés.
- **Utiliser l'information sur le rendement.** L'information sur le rendement qui est recueillie et évaluée sert à améliorer le rendement du programme.
- **Évaluer et mettre à jour les indicateurs et les mesures.** En se fondant sur l'expérience acquise dans le cadre du programme et de programmes semblables ainsi que de l'évolution de la situation, les indicateurs de rendement, les attentes, ainsi que les stratégies d'évaluation et de communication sont régulièrement évaluées et améliorées.

4. Communiquer de façon efficace l'information sur le rendement

Pour communiquer efficacement l'information de manière à ce que le lecteur puisse juger des résultats des programmes, il faut :

- **Décrire le contexte et les stratégies adoptées.** La mission, le mandat et les objectifs de l'organisation, ainsi que les grandes stratégies adoptées et le contexte extérieur sont abordés.
- **Énoncer clairement le rendement escompté.** Les attentes en matière de rendement sont énoncées avec clarté et précision, en termes de conséquences.
- **Communiquer les réalisations en matière de rendement, en fonction des attentes.** Les réalisations clés sont comparées aux attentes et elles sont attribuées, en totalité ou en partie, aux activités entreprises.
- **Démontrer la capacité d'apprendre et de s'adapter.** Il est établi que les responsables du programme sont capables de tirer des leçons des résultats antérieurs et de s'adapter aux changements extérieurs.
- **Communiquer de l'information sur le rendement qui soit équitable et fiable.** L'information dont on fait état en matière de rendement est équitable (compréhensible, pertinente et équilibrée) et fiable (exacte).

La gestion axée sur les résultats s'est avérée bénéfique

11.32 Les mécanismes de mise en application de la gestion axée sur les résultats ont pu varier. Cependant, dans tous les cas, les gestionnaires ont été en mesure de souligner les avantages qui découlaient de l'adoption du cadre.

Dans certains programmes, on fait état de conséquences plus avantageuses pour les Canadiens

11.33 Le principal avantage qui découle du fait de mettre l'accent sur les résultats, c'est justement l'amélioration des résultats. Nous avons constaté que les gestionnaires des programmes que nous avons étudiés étaient en mesure de définir quelles avaient été les améliorations par rapport à certaines conséquences clés qu'ils visaient, eux et leur ministre. En plus du rendement d'un programme, bon nombre de facteurs influent sur l'évolution des conséquences. Il est parfois très difficile de distinguer l'apport à un programme d'une série d'autres facteurs. En effet, dans la plupart des cas qui nous intéressent, les ministères ont signalé d'autres facteurs qui ont pu également influer sur les résultats. Nous estimons que le fait de reconnaître d'autres facteurs contributifs constitue une pratique valable. Cependant, nous n'avons pas tenté de déterminer l'importance relative des efforts liés aux programmes ou à d'autres facteurs dans l'amélioration des conséquences.

11.34 Comme il ressort de la pièce 11.2, les responsables du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine ont déclaré avoir protégé et renforcé une zone importante de son habitat et être en mesure de faire valoir un accroissement en conséquence de sa population. Le climat favorable et les précipitations ont également été des facteurs contributifs. Dans le premier cas, on peut voir de façon plus détaillée comment des intervenants qui ont des intérêts communs ont géré en vue d'obtenir un tel résultat et comment ils appliquent la notion de gestion axée sur les résultats.

Pièce 11.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.35 Autre exemple, décrit à la pièce 11.3, celui de l'augmentation considérable des économies pour le Compte de l'assurance–emploi générées par les activités de la fonction Enquêtes et Contrôle (E&C) de Développement des ressources humaines Canada. Les fonctionnaires d'E&C attribuent l'augmentation au recentrage des activités qui découlent de la mise en application d'un indicateur de rendement axé sur les économies ainsi qu'à d'autres facteurs, y compris l'accroissement des ressources, les progrès technologiques et des pénalités plus sévères. Dans le deuxième cas, nous décrivons les facteurs qui ont mené à l'adoption de cet indicateur clé et les implications pour la fonction Enquêtes et Contrôle.

Pièce 11.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.36 Il ressort de la pièce 11.4 que les gestionnaires du Programme Voyageurs ont pu faire état d'une augmentation du pourcentage de voyageurs qui respectaient les lois et la réglementation visant l'importation de biens et le paiement de taxes et de droits. Selon les fonctionnaires responsables du programme, l'accroissement est attribuable à l'utilisation d'information sur les résultats afin de mieux centrer les activités et à la communication au public d'information concernant les résultats des efforts de recentrage. Selon eux, le fait de recentrer les activités a amélioré la conformité en rendant les efforts d'application plus visibles aux voyageurs et en faisant en sorte que ces derniers soient incités à collaborer davantage en raison de délais d'attente moins frustrants à la frontière. Les fonctionnaires reconnaissent que d'autres facteurs ont également favorisé un plus grand respect des lois et règlements, y compris l'augmentation des exemptions personnelles et la diminution du magasinage outre–frontière. Dans le troisième cas, on voit comment la question du respect des règlements par les voyageurs et celle de leur satisfaction ont été à l'origine d'une transition vers la gestion axée sur les résultats du Programme Voyageurs.

Pièce 11.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

L'amélioration du rendement progresse dans d'autres administrations

11.37 Dans d'autres administrations où l'on a adopté la gestion axée sur les résultats, on signale également une amélioration du rendement. Aux États–Unis, en 1997, dans un rapport sur les premières étapes de mise en oeuvre du *Government Performance and Results Act*, le General Accounting Office constatait des exemples limités, mais valables, d'améliorations à court terme de programmes. La Garde côtière des États–Unis, par exemple, avait revu son énoncé de mission et réorienté son programme de sécurité maritime, faisant porter l'accent non plus sur la réglementation mais notamment sur l'éducation, ce qui a eu pour effet de faire baisser de façon importante le taux d'accidents mortels dans le secteur du remorquage. On voit, dans le quatrième cas, comment la Garde côtière des États–Unis gère en vue d'obtenir des résultats. Il s'agit d'un exemple concret des progrès réalisés dans un autre pays.

11.38 La U.S. Veterans Health Administration a fait état de l'utilisation d'information sur le rendement pour cibler les meilleures possibilités d'améliorer les services de santé destinés aux anciens combattants. La pratique a permis de réduire de 13 p. 100 en moyenne les taux de mortalité lors d'interventions liées aux maladies cardiaques, au cours des huit dernières années.

Établir la crédibilité

11.39 Au–delà de l'amélioration des résultats, la gestion en vue d'obtenir des résultats peut procurer un certain nombre d'autre avantages. Au nombre des avantages clés, on signale une meilleure crédibilité venant de l'extérieur pour l'organisation. En 1994, CANMET faisait état des résultats d'un échantillonnage de projets de recherche et de développement dans un ouvrage intitulé *Un investissement dans le Canada*, qui a été largement diffusé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de Ressources naturelles Canada. Le fait, pour CANMET, de mesurer les résultats de projets de recherche et de développement lui a ainsi procuré la reconnaissance de l'extérieur dans ce domaine. Le cinquième cas décrit comment un gestionnaire de CANMET a trouvé dans la gestion axée sur les résultats la réponse au besoin de crédibilité par rapport à des partenaires de l'extérieur.

11.40 À Environnement Canada, la mise au point d'un cadre ministériel de reddition de comptes donne aux gestionnaires l'occasion de faire état de leurs réalisations et de leur contribution aux objectifs à long terme du Ministère. Le sixième cas décrit comment la participation à un cadre ministériel de gestion axée sur les résultats est avantageuse pour les gestionnaires d'Environnement Canada.

La mise en application du cadre

11.41 Bien que l'ensemble des divers cas étudiés illustre les caractéristiques énoncées dans le cadre, aucun d'entre eux ne les représente toutes et nous ne nous attendions pas à ce qu'il en soit ainsi. La gestion axée sur les résultats peut prendre diverses formes et les gestionnaires auront raison de se concentrer sur les démarches qui correspondent le mieux à leur situation. Les exemples retenus l'ont été parce qu'ils illustrent clairement un aspect donné ou caractérisent des variantes de démarches ou de contexte.

Favoriser le climat organisationnel propice

11.42 Pour que des avantages escomptés se concrétisent, la culture organisationnelle doit être favorable à la gestion axée sur les résultats. Modifier l'approche en mettant davantage l'accent sur les résultats requiert habituellement une transformation en profondeur de la culture établie. On doit vraisemblablement s'attendre que le changement nécessaire se heurte à de la résistance, et il faudra donc du temps et des efforts résolus pour y arriver. L'expérience nous enseigne qu'un certain nombre de facteurs favorisent la culture de gestion axée sur les résultats dans une organisation :

- faire preuve de volonté d'agir et de leadership;
- exploiter des points d'appui à l'extérieur et à l'intérieur;
- susciter des facteurs incitatifs;
- constituer un savoir–faire en la matière;
- développer une capacité d'apprentissage et d'adaptation.

Plus ces facteurs seront présents, meilleures seront les chances que l'idée de gestion axée sur les résultats s'implante dans une organisation et y devienne réellement opérante.

11.43 Un climat propice à la gestion axée sur les résultats peut être favorisé à n'importe quel niveau de l'appareil gouvernemental. L'appui accordé à ce type de gestion à l'échelle du gouvernement peut être un facteur incitatif et, si la culture organisationnelle de leur ministère est propice, les gestionnaires de programmes y trouveront appui à leurs efforts, comme c'est le cas à Environnement Canada.

11.44 Notre étude a porté essentiellement sur le niveau des programmes, celui où l'appui est le plus capital. Comme nous l'avons signalé dans l'Introduction, un certain nombre d'initiatives qui visent l'ensemble du gouvernement, ou qui bénéficient de l'appui des organismes centraux du gouvernement, contribuent à l'établissement au sein du gouvernement en général d'un climat de gestion axée sur les résultats. La pièce 11.5 décrit les facteurs organisationnels importants qui favorisent et soutiennent la gestion axée sur les résultats.

Pièce 11.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

11.45 **Leadership et volonté d'agir soutenue chez la haute direction.** La gestion axée sur les résultats s'implante là où il est clair que la haute direction appuie la démarche et s'apprête à tirer parti d'une transition vers un mode de gestion axée sur les résultats. Il semble ressortir des cas que nous avons étudiés, ainsi que de l'examen d'expériences dans d'autres administrations, que la réussite en matière de gestion axée sur les résultats dépend le

plus souvent et peut–être aussi le plus de la volonté d'agir et du leadership de la haute direction. À cet égard, nous avons pu constater que faire preuve de leadership signifie notamment :

- faire en sorte que la mission de l'organisation (ou les objectifs stratégiques du programme) mette l'accent sur les résultats, qu'elle soit acceptée et largement diffusée;

- faire en sorte que les progrès dans la mise en oeuvre des pratiques de gestion axée sur les résultats constituent un élément clé de l'évaluation de rendement des gestionnaires (ou du personnel);

- appuyer l'expérimentation et l'innovation;

- prêcher par l'exemple;

- évaluer régulièrement et de façon visible les progrès en matière de gestion axée sur les résultats;

- accorder un intérêt soutenu dans la démarche des gestionnaires en rapport avec les résultats et s'engager personnellement;

- intégrer des attentes de rendement aux accords de responsabilisation ou aux contrats de rendement des gestionnaires et se reporter à de tels documents au moment de l'évaluation de rendement annuelle des gestionnaires;

- conclure des partenariats avec d'autres ministères, d'autres organisations gouvernementales et non–gouvernementales en vue d'oeuvrer d'un commun accord pour obtenir des résultats.

11.46 La gestion axée sur les résultats n'est pas exempte de risques. Le greffier du Conseil privé l'a souligné en ces termes : « Les ministres et les hauts fonctionnaires doivent accepter la part d'incertitude allant de pair avec le fait de jeter du lest ... [de remplacer] la routine sécurisante par l'engagement à livrer des résultats. » Pour qu'ils délaissent la routine sécurisante et pensent davantage aux résultats, les gestionnaires devront en effet bénéficier d'un appui considérable de la part de ceux qui se doivent d'être leurs chefs de file.

11.47 Le leadership de la haute direction a constitué un élément d'importance dans tous les cas que nous avons étudiés. À CANMET, c'est un cadre supérieur qui a amorcé la démarche de gestion axée sur les résultats et l'a appuyée de façon active au cours d'un bon nombre d'années. À la Direction des voyageurs, les cadres supérieurs ont été les chefs de file en matière de gestion axée sur les résultats. Dans un cas comme dans l'autre, il a fallu un leadership dynamique et persévérant pour surmonter la résistance que suscitait la démarche.

11.48 **Exploiter les points d'appui de l'extérieur et de l'intérieur.** Certains facteurs ou événements, aussi bien intérieurs qu'extérieurs, peuvent être utilisés par des gestionnaires engagés comme points d'appui d'une démarche visant à inciter l'organisation à mettre davantage l'accent sur les résultats. Dans le cas du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine, c'est l'intérêt commun pour la conservation de la sauvagine et des milieux humides qui a servi de point de convergence à divers intervenants. Si le partenariat du Plan a pu être officialisé, c'est qu'il y avait consensus au sujet des résultats souhaités et une perspective commune. Dans le cas de CANMET, un haut dirigeant qui avait été recruté pour rendre le programme plus pertinent aux yeux du secteur industriel a adopté comme démarche la gestion axée sur les résultats.

11.49 La nécessité de rationaliser des activités dans le cadre d'efforts de restructuration et de réorganisation peut également susciter des occasions, bien que nous ne l'ayons pas constaté pour les programmes canadiens que nous avons étudiés. Cependant, pour exploiter de telles occasions, les gestionnaires doivent d'une part les reconnaître et, d'autre part, être disposés à agir pour en tirer parti. De plus, l'organisation doit avoir la capacité voulue de réagir, ce qui englobe une combinaison appropriée de facteurs incitatifs, d'expérience pratique et de capacité d'adaptation.

11.50 Les facteurs incitatifs. Il se peut que les pratiques de gestion traditionnelles axées sur les processus budgétaires et les procédés provoquent de la résistance aux changements à cause de la structure d'incitation en vigueur. Comme on l'a déjà laissé entendre, il est souvent arrivé par le passé que les incitations aillent à l'encontre des efforts de mesure et de toute démarche axée sur les résultats. À CANMET, par exemple, le fait que les mesures d'encouragement traditionnelles aux scientifiques étaient axées sur la fréquence de publication a entraîné une certaine résistance. Également, une résistance à certaines démarches précises axées sur les résultats peut découler d'un conflit entre certains objectifs au sein de l'organisation, une opposition par exemple entre des objectifs en matière de service et des objectifs financiers. C'est ce qui s'est passé dans le cas du Programme d'assurance–emploi (AE) de Développement des ressources humaines Canada, où l'idée de réaliser des économies au Compte d'assurance–emploi n'était pas perçue par certains membres du personnel comme étant compatible avec celle de travailler à accroître l'employabilité de la clientèle. Pour surmonter les motifs de résistance, il faut être attentif aux facteurs incitatifs, tangibles ou intangibles, et mettre au point des mesures d'incitation qui vont dans le sens de la gestion axée sur les résultats. Nous avons pu constater qu'il est possible de faire appel à divers mesures incitatives, notamment :

- veiller à ce que les gestionnaires (ou le personnel) aient l'occasion, au moins une fois par année, de faire état des réalisations de leurs programmes. Par exemple, à CANMET, à la fonction Enquêtes et Contrôle, ainsi que pour le Programme Voyageurs, on utilise des accords de responsabilisation comme mesure d'incitation. Il s'agit d'accords entre divers niveaux de gestion qui précisent les résultats à obtenir par les gestionnaires au cours d'une certaine période et qui servent à l'évaluation de rendement du gestionnaire;

- assurer la souplesse voulue en matière de gestion de sorte que les gestionnaires de programmes (ou le personnel) puissent effectuer la transition vers la gestion axée sur les résultats. À CANMET, on accorde aux gestionnaires des pouvoirs accrus en échange de l'obligation de rendre compte de leurs réalisations par rapport au rendement escompté, par le truchement des accords de responsabilisation;

- appuyer les programmes qui communiquent de l'information de qualité sur le rendement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a accordé son appui aux efforts déployés par la fonction Enquêtes et Contrôle qui visent à réaliser des économies pour le Compte de l'assurance–emploi, en affectant des ressources en fonction des objectifs de rendement;

- favoriser l'adoption dans l'organisation (ou au sein du programme) de mesures incitatives intangibles, comme les manifestations de reconnaissance ou les prix qui valorisent la gestion axée sur les résultats.

PREMIER CAS : LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS DANS LE CADRE DU PLAN NORD–AMÉRICAIN DE GESTION DE LA SAUVAGINE (PNAGS)

Le Plan nord–américain de gestion de la sauvagine (PNAGS) est un programme international de conservation de la sauvagine et des terres humides, conçu pour assurer le rétablissement des populations de sauvagine par la protection, l'amélioration et la gestion des habitats de terres humides et de hautes–terres. Signé par le Canada et les États–Unis en 1986, le Plan définissait pour une période de 15 ans le cadre de la coopération internationale en matière de conservation des oiseaux migrateurs. En 1994, le Plan a été revu et les engagements pris au départ ont été élargis dans le cadre de la *Mise à jour de 1994 du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine*. Au même moment, le Mexique signait la mise à jour et devenait un partenaire à part entière. Conçu au départ comme programme de protection des canards, le PNAGS vise aujourd'hui des objectifs plus généraux en matière de conservation de la biodiversité, de développement durable et de gestion intégrée des ressources. De 1986 à 1996, les contributions réelles aux activités du Plan au Canada ont totalisé environ 360 millions de dollars, dont pratiquement la moitié provenait des États–Unis (les partenaires américains ont versé plus de 172 millions de dollars, les provinces canadiennes, 80 millions, le gouvernement fédéral canadien, 59 millions et le secteur privé, 49 millions).

Les inquiétudes suscitées par la baisse des populations de sauvagine ont débouché sur la gestion axée sur les résultats. Ainsi, dans les trois pays, des organisations partenaires et des particuliers collaborent, à l'échelle continentale, à la conservation d'habitats prioritaires. La sauvagine fait le bonheur d'un grand nombre de personnes, y compris de groupes aussi divers que les chasseurs sportifs et les chasseurs de subsistance, les naturalistes, les conservationnistes, les touristes et un grand nombre de simples citoyens. Ensemble, ces personnes consacrent des millions de dollars à l'intérêt qu'ils portent à la sauvagine. Le Plan constitue une réponse aux inquiétudes que manifeste la communauté d'intérêts que forment ces personnes face à la baisse des populations de sauvagine en Amérique du Nord, attribuable à des années de sécheresse dans les Prairies et à la perte d'habitat résultant de la transformation de terres humides aux fins de l'agriculture, de l'industrie et de l'urbanisation.

Il ressort de l'objectif énoncé dans le Plan que l'accent est mis sur la gestion axée sur les résultats. En effet, l'objectif consiste à rétablir les populations de sauvagine en protégeant, en améliorant et en gérant les habitats de terres humides et de hautes terres. À cette fin, des objectifs d'habitats sont énoncés dans le Plan externe de nombre d'hectares d'habitat de terres humides et de hautes–terres qui doivent être conservés en Amérique du Nord pour rétablir les populations de sauvagine au niveau observé au cours des années 70. Les attentes en matière de rendement sont exprimées en objectifs quantitatifs à atteindre pour l'an 2000.

La gestion axée sur les résultats du Plan s'appuie sur un ensemble de facteurs incitatifs. Les activités qui relèvent du Plan sont coordonnées par le comité international du PNAGS, composé de membres du Canada, des États–Unis et du Mexique. Il comprend un coprésident et cinq membres de chacun des trois pays. Le coprésident canadien est le directeur de la Direction de la conservation de la faune, du Service canadien de la faune d'Environnement Canada. Deux conseils nationaux (l'un canadien et l'autre américain) assurent la sélection et le financement des projets.

La stratégie clé de gestion axée sur les résultats du PNAGS consiste à assurer le fonctionnement par le truchement d'un partenariat d'intervenants dans le cadre de plans conjoints régionaux par habitats et espèces. Grâce à ces plans conjoints, les organismes gouvernementaux des autorités fédérales, provinciales, étatiques et territoriales, les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé et les propriétaires fonciers de l'ensemble du continent concertent leurs efforts en matière de gestion de l'habitat. Ainsi, des partenaires qui, pour des raisons diverses, souhaitent protéger, améliorer et gérer l'habitat sont réunis dans le cadre des plans conjoints pour obtenir des résultats qu'il serait difficile, sinon impossible, pour eux d'atteindre isolément.

Les partenaires de plans conjoints ont réussi à intéresser des propriétaires fonciers privés à la conservation de la faune et ils ont collaboré avec l'industrie et les gouvernements locaux pour assurer le maintien d'habitats humides. Également, des partenariats avec des ONG assurent un financement essentiel ainsi que des mécanismes nécessaires à la mise en oeuvre des objectifs des plans conjoints. Si la gestion en vue d'obtenir des résultats du Plan est une réussite, c'est largement parce que les plans conjoints sont innovateurs et axés sur le partenariat.

Les objectifs de rendement et les résultats font l'objet d'un examen périodique. Pour gérer en vue d'obtenir des résultats, il importe de revoir les indicateurs et les objectifs de rendement. Le PNAGS est actualisé grâce à l'examen périodique des résultats obtenus à l'échelle continentale aussi bien qu'à celle des plans conjoints. Dans le cadre de la mise à jour de 1994, on a réexaminé à fond le Plan et élargi sa portée. Les objectifs en termes de populations et d'habitats ont été évalués et reformulés au besoin, en fonction des conditions actuelles. Le Plan a été enrichi de nouvelles initiatives de politique et de stratégie. La mise à jour de 1998 est en voie d'élaboration. Elle sera rendue publique à l'été de 1998.

Les efforts d'examen contribuent à la gestion axée sur les résultats du Plan. Dans une optique d'apprentissage continu, on effectue des recherches portant sur les espèces de sauvagine et leurs habitats en vue d'améliorer les méthodes de conservation. La validité des hypothèses biologiques sur lesquelles sont fondés les objectifs en matière d'habitats et les stratégies de conservation fait l'objet d'une évaluation. Les techniques d'évaluation de programmes servent à fournir des données de contrôle plus fiables des projets de conservation et à mieux comprendre la dynamique des populations de sauvagine. De plus, par suite de la recommandation du Comité du PNAGS, on a mis sur pied une équipe d'évaluation continentale, chargée d'élaborer une stratégie et de répondre à certaines questions fondamentales concernant l'évaluation des réalisations des programmes biologiques du PNAGS. L'équipe a proposé des initiatives et des cadres de gestion comme solution à certains défis d'ordre institutionnel et technique que les intervenants du PNAGS auront à relever au cours des prochaines années. Toutes ces activités d'examen contribuent à la gestion axée sur les résultats du PNAGS.

Des résultats ont été obtenus. Selon les autorités dirigeantes du Plan, la gestion en vue d'obtenir des résultats a été un succès. Après dix ans, les répercussions sont importantes. Au Canada, les partenaires du Plan avaient, en 1996, conservé et amélioré plus d'un demi–million d'hectares de terres humides et d'autres habitats et contribué, indirectement, à l'amélioration de deux millions d'hectares de plus. Les populations de sauvagine se sont accrues considérablement. Pour 1996, on évaluait l'envol automnal à 90 millions de canards, soit une augmentation de 30 millions au cours des deux années précédentes et de 35 millions depuis 1985. Le climat et les pluies ont également favorisé la croissance des populations de sauvagine.

Le PNAGS illustre comment divers partenaires qui ont des intérêts communs et la même vision peuvent collaborer ensemble à une gestion axée sur des résultats communs.

DEUXIÈME CAS : LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS POUR LA FONCTION ENQUÊTES ET CONTRÔLE — DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA

Enquêtes et Contrôle (E&C) est l'un des six services du secteur d'activité Prestations de revenu de l'assurance–emploi de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). La fonction E&C fait appel à l'équivalent d'environ 1 100 employés et ses activités entraînent des dépenses prévues au budget d'environ 55 millions de dollars. L'un des principaux objectifs du Ministère consiste à protéger les fonds publics de la fraude et des abus, en veillant notamment à ce que les paiements ne soient accordés qu'à ceux qui y ont droit. La fonction E&C est l'un des mécanismes qui permet au Ministère de protéger l'intégrité du Compte de l'assurance–emploi (AE). Le service contribue à la réalisation de l'objectif, en faisant enquête sur les contrevenants en puissance et en veillant à ce que les employés et les prestataires fournissent des renseignements exacts et en temps opportun.

Le rendement du service E&C a régulièrement fait l'objet d'évaluations et de rapports. Avant 1992, il existait un grand nombre de mesures du rendement du service. Pour la plupart, elles étaient axées sur l'activité et la productivité. On mesurait le rendement sur le plan de l'efficience (nombre d'enquêtes menées à terme et nombre d'enquêtes menées à terme par équivalent temps plein productif), plutôt qu'en fonction de l'apport des activités à l'objectif d'ensemble qui consiste à protéger le Compte de l'AE de la fraude et des abus. La direction estimait que de telles mesures incitaient à mettre l'accent sur les intrants et les niveaux d'activité plutôt qu'à protéger le Compte de l'AE de la fraude et des abus.

En avril 1992, la direction d'Enquêtes et Contrôle a adopté les économies comme indicateur, de manière à déterminer dans quelle mesure ses activités protégeaient l'intégrité du Compte de l'AE en permettant de prévenir, d'empêcher et de détecter la fraude et les abus. Le changement visait à mettre l'accent non plus sur la gestion des activités d'E&C mais plutôt sur la gestion des conséquences de ces activités. De fait, la direction venait d'opérer la transition vers la gestion axée sur les résultats.

Plusieurs facteurs ont contribué à la transition vers la gestion axée sur les résultats. L'adoption d'une nouvelle optique a découlé d'un certain nombre de changements qui ont établi un climat de réceptivité. Le nouvel ordre de priorités du Ministère, axé sur les mesures de réemploi, exigeait une réaffectation aussi bien qu'un accroissement du financement. Également, un climat plus favorable à la tolérance zéro en matière de fraudes et d'abus s'était installé. On imposait des pénalités plus fortes, selon la politique du service E&C dans un premier temps, mais aussi, plus tard, aux termes de la nouvelle *Loi sur l'assurance–emploi*. Par ailleurs, l'amélioration de la technologie de l'information rendait possible le lancement par E&C de nouvelles initiatives.

Il a été d'autant plus facile de mettre l'accent sur des mesures accrues de détection et de prévention de la fraude et des abus qu'un indicateur lié directement à cet aspect avait déjà été retenu, même s'il n'avait pas encore servi à la surveillance du rendement. À partir de ce moment–là, l'indicateur déjà retenu, le total des économies réalisées, est devenu l'indicateur clé de rendement des activités d'E&C. Également, les niveaux de ressources et les objectifs exprimés en économies totales d'E&C ont fait l'objet chaque année de négociations entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Ministère, de sorte que de nouveaux niveaux de référence des ressources d'E&C ont été établis. Ainsi, pour la fonction E&C, le rapprochement entre les ressources et un objectif exprimé en économies a favorisé l'évolution vers la gestion axée sur les résultats et revêt une importance fondamentale à cet égard.

Les ressources étant liées à un indicateur axé sur les résultats, la direction et le personnel du service Enquêtes et Contrôle sont nécessairement incités à adopter une optique de gestion axée sur les résultats. Ainsi, les gestionnaires ont bénéficié de la souplesse voulue pour planifier et mettre en oeuvre la combinaison d'activités de prévention et de détection qui convenait à chaque région ou secteur local et lancer de nouvelles initiatives visant à protéger le Compte de l'AE de la fraude et des abus, notamment par exemple, en scrutant attentivement tout relevé d'emploi douteux avant d'établir la demande de prestations.

Bien que le service Enquêtes et Contrôle soit à l'avant–garde en matière de gestion axée sur les résultats au sein de DRHC, le fait que la haute direction se soit engagée récemment à établir un cadre ministériel de gestion axée sur les résultats est venu insuffler du dynamisme aux responsables du service dans les efforts qu'ils déploient déjà.

Des résultats ont été obtenus. La détection et la prévention de la fraude et des abus concernant le Compte de l'AE ont augmenté considérablement au cours des cinq dernières années - selon la mesure des économies totales - passant de 390 millions à 560 millions de dollars. Le passage à la gestion axée sur les résultats n'explique pas à lui seul l'augmentation. L'accroissement des ressources attribuées à E&C et les modifications législatives visant des pénalités plus sévères y sont également pour quelque chose. Cependant, la direction estime que la gestion axée sur les résultats, en favorisant un meilleur ciblage des activités d'E&C, a contribué de façon indéniable à la réalisation de l'objectif d'ensemble qui consiste à protéger l'intégrité du Compte de l'AE.

La communication des résultats contribue à la crédibilité du Ministère. En mesurant les économies réalisées, et en faisant état des résultats aussi bien que des objectifs, les responsables d'E&C ont eu l'occasion de faire valoir comment ils s'acquittaient de leur obligation de rendre compte, tant au sein du Ministère que dans leurs rapports avec l'extérieur. Les activités d'E&C sont ainsi devenues plus transparentes et peut–être plus faciles à justifier, ce qui ajoute à la crédibilité d'E&C dans un contexte où ce service cherche à optimiser sa capacité de détecter et de prévenir la fraude et les abus, tout en tenant compte des susceptibilités sur le plan politique et social.

La direction affirme que le service Enquêtes et Contrôle continuera de perfectionner ses compétences et ses bases de données de manière à fournir l'information nécessaire à une prise de décision éclairée et au maintien de la crédibilité du système de mesure du rendement.

TROISIÈME CAS : LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS AU PROGRAMME VOYAGEURS

Le Programme Voyageurs est intégré au secteur d'activité des services frontaliers et de l'administration des politiques commerciales (Douanes) de Revenu Canada. Ses activités occupent environ 2 600 employés à l'échelle du pays et entraînent des dépenses inscrites au budget d'environ 113 millions de dollars. Dans le cadre de ce programme, la Direction des voyageurs assume la responsabilité des mouvements internationaux de personnes et de leurs bagages à l'entrée au Canada.

Le régime actuel de gestion axée sur les résultats du Programme Voyageurs, en évolution depuis plusieurs années, est fondé dans une certaine mesure sur l'expérience acquise par essais successifs. Dès le début des années 80, on avait tenté, aux Douanes, d'introduire des indicateurs de rendement dans le cadre d'initiatives touchant l'ensemble du gouvernement comme celles qui ont trait à la gestion par objectifs, au Système de mesure de la performance des opérations ou au Système de gestion des secteurs de dépenses. Ces premiers indicateurs visaient à faire état de l'efficacité de fonctionnement au jour le jour. Les fonctionnaires du Ministère interrogés ont déclaré que le système qui avait été conçu à l'époque était trop vaste et qu'il visait à mesurer simultanément un trop grand nombre d'éléments. Ainsi, peut–on conclure en rétrospective, que les indicateurs étaient trop nombreux, que la sélection des échantillons de groupes de voyageurs n'était pas valable et que l'on n'aurait pas dû compter sur les gestionnaires sur le terrain pour l'échantillonnage.

À l'administration centrale, la haute direction tenait à l'idée de mesurer le rendement. Cependant, sur le terrain, les gestionnaires et le personnel, à qui incombait tout le travail, estimaient y trouver très peu leur compte. Trop ambitieux, trop compliqué, le système est vite devenu sujet à caution en raison de la mauvaise qualité des données. Il a graduellement été délaissé puis abandonné tout à fait.

La montée en flèche du non–respect des règlements, aux frontières, a déclenché une transition vers la gestion axée sur les résultats. On s'est intéressé à nouveau à la mesure du rendement lorsque les Canadiens se sont mis à faire leurs emplettes quotidiennes aux États–Unis. Ainsi, le nombre de déplacements le même jour aux États–Unis de la part de résidants canadiens passait soudainement de 43 millions, en 1989, à presque 52 millions en 1990. Cela a donné lieu à des millions de nouvelles transactions nécessitant la perception de droits de douanes et aussi à de longues queues - allant jusqu'à huit heures - surtout en fin de semaine. D'après les fonctionnaires du Ministère, le nombre de voyageurs était tel que les opérations normales étaient soumises à d'intenses pressions, à divers points de passage frontaliers. Au lieu d'attendre patiemment en ligne pour se soumettre aux formalités douanières au moment de leur retour, les voyageurs se sont mis à quitter les bureaux de douanes sans payer de droits ou de taxes, et on a ainsi assisté à une brusque intensification d'un comportement de non–respect.

Les pertes de recettes fiscales sont alors devenues importantes et les Douanes ont attiré l'attention de la presse, à l'échelle nationale. Les politiciens ont demandé qu'on agisse. À la Direction des voyageurs, on ne pouvait réagir de façon efficace qu'en sachant comment et où concentrer les ressources limitées et en étant en mesure de déterminer quels voyageurs devaient faire l'objet d'inspections douanières plus approfondies. La Direction devait également disposer de renseignements fiables sur l'importance de la contrebande et sur les endroits où elle avait lieu. Selon le personnel du Ministère, c'est pour relever un tel défi que l'on a amorcé une réorganisation du Programme Voyageurs.

Devant de telles difficultés de fonctionnement, la Direction des voyageurs, s'inspirant des leçons apprises au moment de la mise en oeuvre du système antérieur, a lancé, à très petite échelle au départ, le système de mesures du rendement fondé sur le sondage par période. On parle de sondage par période du fait que des équipes sur le terrain sont réunies temporairement pour des périodes de cinq jours en vue de mesurer le rendement aux bureaux frontaliers. Au moment de son lancement en 1991, le système s'appuyait sur un seul indicateur, le *taux de conformité* - le pourcentage de voyageurs qui respectaient volontairement les lois qui régissent l'entrée au Canada. Les activités de mesure effectuées par les équipes de sondage l'ont été, en tout temps, sous la surveillance de l'administration centrale. La démarche résultait de nécessités opérationnelles « réelles et immédiates » et d'une demande de service qui incitait très fortement les gestionnaires à tous les niveaux à obtenir des résultats crédibles. Les dirigeants estiment que la démarche s'est avérée fructueuse, étant donné que les résultats ont mis en lumière les secteurs où il était souhaitable de concentrer des ressources. Le système de mesures a été élargi en 1992-1993 pour englober l'ensemble des principaux bureaux frontaliers. Également, des repères permettant de mesurer les améliorations ont été définis. En 1994-1995, les principaux aéroports ont également été visés. Le système donnait une perspective quantitative du rendement à l'échelle des bureaux frontaliers, tout comme à l'échelle régionale et nationale, avec une possibilité de comparaison d'une période à l'autre.

La volonté d'agir et le leadership de la haute direction ont été des facteurs critiques. Il est ressorti des entrevues auprès du personnel ministériel que l'on devait notamment la réussite de la mise en oeuvre au leadership, à la volonté d'agir et à la participation directe des cadres supérieurs. Même avant l'avènement du système actuel, ces derniers n'avaient pas cessé de se faire les promoteurs persistants de la mesure du rendement. À l'heure actuelle, ils s'appuient sur des résultats en matière de respect des règlements pour prendre des décisions concernant l'orientation des activités en collaboration avec les gestionnaires visés par le contrôle, ainsi que pour attirer l'attention du public sur le travail valable des services des Douanes. Ils font des efforts constants pour convaincre les intéressés d'accepter et d'utiliser les mesures de rendement disponibles. Le sous–ministre adjoint (SMA), Douanes, manque peu d'occasions de se faire le « promoteur » de la gestion axée sur les résultats auprès d'autres SMA, tout en en soulignant régulièrement l'importance aux membres du personnel à tous les niveaux, à l'occasion de séances de formation.

Dans le cadre d'initiatives relatives aux normes de service lancées à l'échelle du gouvernement afin d'améliorer la qualité du service, on a perfectionné et élargi le système des sondages par période, de manière à englober d'autres indicateurs. En 1993, la Direction des voyageurs a mis au point des indicateurs qui mesurent la *satisfaction de la clientèle* et les *périodes d'attente* des voyageurs. Les renseignements et la rétroaction auxquels cette initiative a donné lieu ont débouché sur de nombreuses améliorations du service, notamment la conception d'installations destinées à réduire les périodes d'attente et la rédaction de nouveaux feuillets de renseignements visant à faciliter le respect volontaire des règlements.

Les contrats de responsabilisation favorisent le rapprochement entre les objectifs à long terme et les indicateurs. En 1996, une autre étape a été franchie aux Douanes. L'organisation s'est lancée dans un processus de planification conjointe avec les régions qui vise à déboucher sur des contrats dits de responsabilisation entre le SMA, Douanes, les (six) SMA régionaux, et les directeurs régionaux visés. Les contrats de responsabilisation établissent le lien entre les objectifs à long terme et les indicateurs et les objectifs de l'administration centrale et des diverses régions du Ministère. Le rendement escompté pour l'exercice financier est énoncé. Le personnel sur le terrain en discute et formule ses commentaires. Même si les contrats de responsabilisation n'étaient pas exigés au sein même des régions, trois d'entre elles ont établi des contrats de responsabilisation supplémentaires visant les niveaux hiérarchiques suivants de manière à obtenir des engagements de la part des gestionnaires de district ainsi que des gestionnaires et agents en chef des bureaux d'entrée (voir la pièce 11.6). Les responsables du Ministère prévoient maintenir le processus tout en l'améliorant, de telle sorte que les contrats puissent servir de base aux évaluations du rendement.

Pièce 11.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Environnement en évolution. Les responsables de la Direction des voyageurs font savoir que les volumes actuels peuvent être traités et que le service est apprécié du public. Cependant, des indices de détérioration sont visibles à certains emplacements principaux. On constate en effet une insatisfaction grandissante de la clientèle, et des périodes d'attente accrues, et ce en raison d'une fréquentation croissante des casinos et d'une augmentation du nombre de vols d'arrivée attribuable à *l'Accord « Ciels ouverts »*. À certains emplacements, la formule de la ligne d'inspection

primaire actuellement en vigueur a été exploitée jusqu'à sa limite. La direction du Programme Voyageurs reconnaît que les niveaux actuels de service et de conformité ne sont pas viables pour les emplacements à fort volume et qu'il doit donc y avoir accélération des mesures de réorganisation en cours.

Des leçons importantes ont été tirées de l'expérience de gestion axée sur les résultats. Les membres de la direction et du personnel de la Direction des voyageurs estiment avoir tiré des leçons importantes. Tout d'abord, il est essentiel que la haute direction prenne l'initiative de promouvoir la gestion axée sur les résultats et participe directement au processus. En deuxième lieu, l'accent doit porter sur un nombre limité d'indicateurs clés simples et faciles à comprendre sur le plan des opérations. Ensuite, la mesure des indicateurs doit être objective et crédible. Il faut notamment éviter que des gestionnaires mesurent leur propre rendement. Enfin, la mesure du rendement doit perturber au minimum le fonctionnement, de manière à ce qu'elle ne constitue pas un fardeau pour ceux qui mettent en oeuvre un programme.

QUATRIÈME CAS : LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS À LA GARDE CÔTIÈRE DES ÉTATS–UNIS

Une loi régit la communication d'information sur le rendement. Aux termes de la loi de 1993 dite *Government Performance and Results Act* (GPRA), le gouvernement fédéral des États–Unis a lancé plusieurs projets pilotes, dont l'un qui visait l'Office of Marine Safety and Environmental Protection de la Garde côtière.

Comme point de départ, il ressortait d'une évaluation faite en 1992 de l'Office of Marine Safety and Environmental Protection qu'une centralisation excessive de la gestion, fondée sur l'optimisation des extrants, empêchait d'obtenir les conséquences souhaitées - notamment celle de sauver des vies. Au nombre des extrants sur lesquels on mettait l'accent, figuraient notamment des mesures de rendement liées aux activités, comme le nombre de navires inspectés et certifiés.

Un solide leadership a constitué un facteur clé. Grâce au solide leadership d'un cadre supérieur, un nouveau schéma de planification a été mis au point. Le premier plan d'activités énonçait certains objectifs de rendement clés sur cinq ans, ainsi que des indicateurs de rendement. À titre d'exemple d'un objectif de rendement pour la sécurité maritime, l'on se proposait de réduire de 20 p. 100 sur cinq ans les décès et blessures attribuables aux accidents maritimes; les indicateurs de rendement correspondants sont les accidents mortels de travailleurs par 100 000 travailleurs, et les accidents mortels de non–travailleurs par milliard de tonnes d'échanges commerciaux.

L'accent était mis sur la gestion du risque, l'information sur le rendement devant principalement servir à influer sur les conséquences elles–mêmes. En décomposant des mesures générales, comme celles qui concernent les accidents mortels de travailleurs et les accidents de navires de passagers, les responsables de la Garde côtière ont entrepris d'utiliser des renseignements sur les tendances et les risques pour réorienter les activités et les ressources en fonction des objectifs. La communication des résultats au personnel sur le terrain a été améliorée, de même que la formation qui traite de l'évaluation du risque. Ainsi, l'information sur le rendement, combinée aux connaissances locales, permet de trouver des façons de réduire les risques. Plus particulièrement, les partenariats avec des intéressés locaux ont permis d'améliorer les résultats et de mieux cibler les ressources.

L'information sur le rendement est utilisée. L'information sur le rendement est utile à divers processus de gestion et de prise de décision, y compris la mise au point d'une stratégie budgétaire pluriannuelle.

On a tiré les leçons qui s'imposaient. Les responsables de la Garde côtière ont aboli toutes les normes de rendement qui n'étaient pas imposées par une loi ou par une exigence officielle, s'accordant ainsi une souplesse de gestion accrue équivalente à 0,5 million d'heures de travail par année (8,5 p. 100 de l'effectif direct du programme).

La Garde côtière est en voie d'étendre le projet pilote de la GPRA à l'ensemble des programmes fonctionnels de l'organisme. L'expérience a notamment permis à ce jour de tirer les leçons suivantes :

- La participation personnelle des principaux gestionnaires fonctionnels est cruciale.
- Il importe de repenser à fond les programmes : non seulement de s'interroger sur ce que l'on fait, mais sur la raison d'être de l'organisation.
- Il est nécessaire de faire porter les objectifs et indicateurs visant les conséquences au–delà de la sphère de contrôle de l'organisme - la nécessité d'établir clairement des liens entre les activités et les conséquences est un enjeu continu.
- La formulation d'objectifs en termes de défis à relever a sa valeur.
- Il importe que les mesures de rendement soient jugées pertinentes par la haute direction et qu'elles soient utiles pour la gestion des activités et des ressources.

- L'élargissement accru de la souplesse de gestion constitue un défi inhérent (et nécessaire) au processus et représente un des plus puissants facteurs de motivation.

- Il convient de chercher à déterminer si les choses s'améliorent dans la réalité pour confirmer la réussite de la gestion axée sur les résultats. Par exemple, l'accent mis sur le fait de sauver des vies a donné lieu à des mesures visant à contrer les taux élevés d'accidents mortels dans le secteur du remorquage, ce qui a entraîné une réduction importante de ces taux.

Source : U.S. Coast Guard. Using Outcome Information to Redirect Programs : A Case Study of the Coast Guard's Pilot Project Under the *Government Performance and Results Act*, 1996.

CINQUIÈME CAS : LA CRÉATION D'UN CLIMAT PROPICE À LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS AU CENTRE CANADIEN DE LA TECHNOLOGIE DES MINÉRAUX ET DE L'ÉNERGIE (CANMET)

CANMET, un organisme de recherche et de développement technologique de Ressources naturelles Canada (RNCan), compte environ 700 employés et dispose d'un budget annuel de 90 millions de dollars environ. Grâce à ses installations de recherche partout au Canada et à ses programmes de financement, CANMET collabore avec des industries des secteurs des minéraux, des métaux et de l'énergie à mettre au point des méthodes plus sûres, plus salubres et plus efficientes aux fins de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources minérales et énergétiques du Canada. Avant sa réorganisation, CANMET ne formait qu'une seule entité englobant aussi bien les aspects de la technologie énergétique que minérale. En 1995, l'organisme a été scindé en deux secteurs - la Direction de la technologie de l'énergie et la Direction de la technologie minérale.

Le leadership de la haute direction a constitué un facteur clé. Puisque l'activité de CANMET visait essentiellement les technologies primaires, elle avait peu de répercussions directes sur le marché des technologies. Dans la mesure où elle en avait, c'était par le truchement de tiers investisseurs et des effets de la commercialisation de technologies de CANMET. La gestion axée sur les résultats a été amorcée en 1987, après l'arrivée d'un nouveau sous–ministre adjoint (SMA) qui avait été recruté pour que l'activité de CANMET corresponde davantage aux besoins et aux intérêts de l'industrie. À la faveur de pressions diverses exercées par le milieu de l'industrie, les pratiques de gestion sont en effet devenues de plus en plus centrées sur les coûts et axées sur les résultats dans les divers domaines scientifiques et technologiques qui ont trait à l'énergie, aux minéraux et aux métaux. La dépendance de plus en plus grande de CANMET à l'égard de partenariats et de consortiums réunissant des entreprises du secteur privé a eu pour effet de créer un climat organisationnel favorable à la gestion axée sur les résultats. Les alliances avec le secteur privé ont incité CANMET à adopter une démarche axée sur les résultats, la même approche que celle de ses partenaires de l'entreprise privée, de manière à gagner leur confiance, à assurer la compatibilité des rapports fonctionnels et à produire des avantages majeurs sur le plan de la recherche et du développement (R&D).

Selon la direction, avant l'arrivée du nouveau SMA, c'est essentiellement le nombre de publications scientifiques qui constituait la mesure du rendement individuel. Des indicateurs de rendement clés mettant l'accent sur les avantages pour l'industrie furent mis au point pour concrétiser les résultats obtenus. On mit également l'accent sur les réalisations de mi–exercice et de fin d'année. Soucieux d'adopter une approche d'entreprise, les responsables de CANMET produisirent leur premier Plan d'activités en 1987 et un Plan directeur en 1990. Dès 1990, la mesure des répercussions avait pris une place fort importante à CANMET : on s'efforçait de démontrer la valeur de l'organisation pour l'industrie.

La haute direction de CANMET poursuit son engagement. Dans la sélection des projets de recherche et de développement, on accorde une plus grande importance au potentiel des technologies, tant sur le plan des applications commerciales que sur celui des avantages socio–économiques souhaités. Dans les accords conclus avec des partenaires du secteur privé, on tient compte de l'importance de récupérer les coûts de R&D de CANMET. CANMET a conclu bon nombre d'alliances et de partenariats avec le secteur industriel, d'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, des universités et des organismes internationaux, de manière à partager les coûts et les risques de la recherche et du développement. Les responsables du Ministère estiment que de telles alliances garantissent aux investissements canadiens en R&D un maximum de rentabilité et facilitent la mise en oeuvre et la commercialisation par le secteur de l'entreprise de technologies appuyées par CANMET, assurant ainsi aux Canadiens la richesse, des emplois et la qualité de vie.

D'après la direction, si CANMET a adopté la gestion axée sur les résultats, c'est que l'organisation était prête à assumer les changements imposés par l'Examen des programmes de 1993-1994 du gouvernement fédéral. Selon les fonctionnaires interrogés, on s'inquiétait du fait que l'Examen des programmes imminent allait entraîner une compression des budgets de CANMET si on n'arrivait pas à mesurer, et à rendre concrets et perceptibles les résultats et avantages du programme.

De nombreux facteurs incitatifs favorisent la transition vers la gestion axée sur les résultats. Les accords de responsabilisation conclus entre le SMA, le directeur général et les directeurs comportent des renseignements sur le rendement. Ces accords servent à l'évaluation du rendement des gestionnaires. Leurs réalisations réelles sont comparées au rendement escompté dont avaient convenu les intéressés.

Diverses autres initiatives ministérielles continuent de créer un climat favorable à la gestion axée sur les résultats. Les pratiques de gestion de RNCan ont évolué considérablement au cours des dernières années. En se dotant d'un plan directeur et en adoptant le concept de la gestion de la qualité totale, la direction a été portée à s'intéresser davantage à la valeur de l'investissement dans la science pour les milieux d'affaires et aux objectifs de ses clients de l'industrie. Pour faire en sorte que les clients soient davantage satisfaits des services de CANMET, on incite le personnel à gérer les projets de recherche et de développement de manière à répondre à certains besoins commerciaux précis définis par les clients de

l'industrie. À RNCan, on s'applique également à mettre au point et à lancer à titre d'expérience pilote un système de gestion des activités scientifiques et technologiques axé sur le rendement.

Des initiatives récentes du gouvernement fédéral visant à relancer le Système de gestion des dépenses ont également aidé les gestionnaires de CANMET à continuer à maintenir le cap en matière de gestion axée sur les résultats.

Les efforts de CANMET en matière d'analyse du contexte d'affaires témoignent de la capacité d'apprendre et de s'adapter de l'organisation. Les plans d'activités contiennent les résultats d'une analyse du contexte d'affaires qui vise à cerner les grands courants d'évolution qui concernent la technologie, la situation de l'industrie, l'économie, la réglementation gouvernementale et le climat de gestion. Les plans d'activités de la Direction de la technologie de l'énergie et de la Direction de la technologie minérale contiennent des renseignements sur les facteurs tant extérieurs qu'intérieurs qui sont susceptibles de se répercuter sur les activités de CANMET. On y explique quels sont les enjeux et facteurs clés et comment les directions envisagent de s'adapter aux changements à mesure qu'ils surgissent et de relever les défis.

Pour ce qui est des leçons à tirer de la transition vers la gestion axée sur les résultats, les fonctionnaires ministériels font valoir qu'il importe de bien faire assimiler les notions clés de cette forme de gestion avant de passer à la pratique. Les fonctionnaires ont également souligné que la prochaine étape pour CANMET dans sa transition vers la gestion axée sur les résultats consiste à poursuivre les efforts en vue de définir des indicateurs encore plus valables et efficaces comme éléments de rétroaction au processus décisionnel.

SIXIÈME CAS : CRÉER UN CLIMAT ORGANISATIONNEL QUI FAVORISE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS À ENVIRONNEMENT CANADA

Environnement Canada compte quelque 4 600 employés et dispose d'un budget d'environ 546 millions de dollars. Largement tributaire des connaissances scientifiques, ce ministère a pour mandat de conserver et d'améliorer le milieu naturel ainsi que ses ressources renouvelables (y compris les oiseaux migrateurs et d'autres êtres vivants qui ne font pas partie de la faune ou de la flore du Canada); de conserver et de protéger nos ressources en eau; d'assurer les services météorologiques; de faire appliquer les règles de la Commission mixte internationale canado–américaine; et de coordonner la politique et les programmes environnementaux du gouvernement fédéral.

La haute direction a joué un rôle clé dans la création d'un cadre de reddition de comptes. Confronté à des ressources de plus en plus restreintes et à la nécessité de simplifier la communication de renseignements concernant ses programmes, le sous–ministre (SM) a lancé, en 1991-1992, une initiative visant à intégrer les résultats des programmes ministériels dans un cadre de reddition de comptes. Par la suite, les SM qui se sont succédé ont poursuivi le même travail. Leur leadership et leur volonté d'agir ont incité les sous–ministres adjoints (SMA), les directeurs généraux régionaux (DGR) et les autres cadres supérieurs à adopter des pratiques conformes aux notions de gestion axée sur les résultats et d'obligation de rendre compte. Le Comité permanent du Parlement sur l'environnement et le développement durable a également joué un rôle à cet égard. Dans leurs commentaires au sujet du rapport sur le rendement de novembre 1996 du Ministère, les membres du Comité ont dit souhaiter que le Ministère soit en mesure de faire état de ses progrès et réalisations de façon concrète.

La pièce 11.7 illustre le cadre de reddition de comptes grâce auquel Environnement Canada établit les mesures du rendement visant ses trois secteurs d'activités : garantir un environnement sain, assurer la sécurité en ce qui concerne les risques environnementaux et bâtir une société plus soucieuse de l'environnement.

Pièce 11.7

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Le budget du Ministère est réparti en quatre activités, soit trois secteurs d'activités ou sous–fonctions axées sur l'extérieur, elles–mêmes subdivisées en dix composantes - et une quatrième activité, axée sur l'interne, soit l'« administration ministérielle. »

Des tables de concertation assurent l'unité d'action du Ministère. Chaque composante est dotée d'un lieu d'échange qui lui est propre : une table de concertation autour de laquelle siègent des gestionnaires provenant des divers services du Ministère. On favorise ainsi la collaboration intraministérielle des groupes qui oeuvrent à réaliser les objectifs des diverses composantes. Chaque table est dirigée conjointement par un SMA et un directeur général régional. Le système de planification et de communication des résultats par composante permet une gestion axée sur les résultats où la collaboration entre les divers segments de l'organisation est cependant essentielle. Bien que les autorités du Ministère estiment que cette approche soit efficace comme moyen d'assurer un consensus dans les orientations et les engagements, elles continuent de chercher à simplifier les processus et à lier la planification à la gestion des dépenses - tout en veillant à l'intégration des efforts visant les résultats.

Chaque année, chacune des onze tables de concertation des gestionnaires d'Environnement Canada, de concert avec ses clients et partenaires, prépare un plan d'action où sont définis clairement les résultats, les principaux objectifs d'exécution et les indicateurs de rendement. Les plans d'action servent par la suite de fondement aux documents ministériels comme le Plan d'activités ministériel, le Plan d'action du Ministre, ainsi que le Rapport sur le rendement et le Rapport sur les plans et les priorités du Ministère.

Le public est informé de la vision, de la mission et des résultats du Ministère. La haute direction d'Environnement Canada manifeste sa volonté de maintenir le cap en publiant des documents de planification où l'accent est mis sur les résultats, et en évaluant le rendement des

gestionnaires en fonction des résultats. Les documents du Ministère formulent clairement la vision et la mission d'ensemble ainsi que celles qui correspondent aux secteurs d'activité.

L'organisation favorise l'apprentissage et l'adaptation. Pour favoriser l'apprentissage et l'adaptation, les résultats des évaluations et des examens d'Environnement Canada sont intégrés au processus de planification, d'évaluation du rendement et de responsabilisation de l'ensemble du Ministère. Les examens mettent l'accent sur les contrôles et rapports visant le rendement, sur la mise en application de normes de service, sur la capacité d'apprentissage et d'adaptation de l'organisation, et sur les résultats et les mécanismes ou cadres de reddition de comptes. La nouvelle structure fonctionnelle favorise l'épanouissement au sein du Ministère d'une culture de gestion axée sur les résultats.

Les leçons apprises. Pour obtenir le rendement souhaité, les responsables d'Environnement Canada doivent établir, maintenir et enrichir des partenariats avec d'autres administrations au Canada et à l'étranger ainsi qu'avec d'autres secteurs. Pour réaliser leurs objectifs, ils doivent inciter d'autres intervenants à agir. Leurs efforts de mise au point d'indicateurs adaptés à un tel contexte leur ont fait tirer les leçons suivantes - de tels indicateurs doivent :

- mesurer une gamme de résultats, allant du court au long terme;
- englober les résultats de plus d'une seule activité;
- refléter les répercussions des efforts combinés de plusieurs partenaires;
- mesurer des résultats systémiques plutôt que de caractériser un aspect particulier de l'écosystème.

Le cadre de reddition de comptes procure plusieurs avantages. Les représentants du Ministère ont fait valoir que plusieurs avantages importants découlaient de l'application d'une structure de responsabilisation. Tout d'abord, le cadre de reddition de comptes permet d'agir *plus rapidement* - il s'agit d'un mécanisme efficace qui permet de faire converger divers segments du Ministère et de mobiliser les connaissances. En deuxième lieu, il a permis à Environnement Canada d'être en mesure d'apporter des réponses à des questions concernant l'ensemble, de réunir de façon efficiente des renseignements provenant de tous les secteurs de l'organisation. Troisièmement, les responsables du Ministère estiment que ce cadre favorise nettement la prise de décisions de compromis en matière d'affectation de ressources, bien qu'ils reconnaissent que beaucoup reste encore à faire à cet égard. Enfin, un tel cadre aide à rappeler l'ordre des priorités et à concrétiser la perspective à long terme (habituellement de 25 ans) dans laquelle s'inscrivent les efforts déployés dans le secteur de l'environnement pour obtenir des résultats.

11.51 L'expérience a montré également que, pour garantir des progrès durables, il importe de surmonter tout facteur dissuasif, tout obstacle et toute limite qui freinent la gestion axée sur les résultats. Dans le cas de la Garde côtière des États–Unis, le point de départ d'une transition vers la gestion axée sur les résultats a été une évaluation, en 1992, qui a fait ressortir qu'une gestion trop centralisée, qui met l'accent sur des extrants, comme le nombre de navires inspectés et certifiés, empêchait la conséquence souhaitée — le fait de sauver des vies — d'être concrétisée.

11.52 La mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats ne se fera pas sans innovation. On doit donc s'attendre à un certain nombre d'erreurs et d'échecs. Ainsi importe–t–il que certaines erreurs de parcours attribuables à la volonté d'innover soient jugées pour ce qu'elles sont et ne suscitent donc pas des réactions qui risqueraient de dissuader les innovateurs. En cas d'erreur, il est nécessaire de tirer les leçons qui s'imposent et de passer à autre chose.

11.53 Constituer un savoir–faire en matière de notions et de pratiques liées à la mesure. Il se peut que les gestionnaires et les membres du personnel ne comprennent pas immédiatement comment il convient de mesurer les résultats et en quoi des mesures axées sur les résultats auront des répercussions sur la gestion des activités. Il se peut donc que des explications s'imposent. À moins que les intéressés aient bien compris et accepté le processus de mesure, il est probable qu'ils résisteront à la gestion axée sur les résultats. Les gestionnaires de la fonction Enquêtes et Contrôle du Programme de l'assurance–emploi ont constaté, par exemple, que les indicateurs d'économies n'étaient pas appliqués aussi rapidement qu'ils auraient pu l'être du fait que, à l'origine, les gestionnaires ne voyaient pas en quoi la mesure aurait pu faciliter les décisions au sujet de cas à soumettre à l'enquête.

11.54 En conséquence, la gestion axée sur les résultats doit aller de pair avec un processus de formation et de communication concernant les notions clés, ainsi que de partage et d'échange des expériences, de la connaissance et des meilleures pratiques. Voici ce qu'on peut lire dans un rapport d'étape du U.S. General Accounting Office concernant la mise en oeuvre du *Government Performance and Results Act* des États–Unis : (traduction) « Pour tirer le meilleur parti possible de la gestion axée sur les résultats, les membres du personnel à tous les niveaux de l'organisation doivent être compétents en matière de planification stratégique, de mesure du rendement et

d'utilisation de l'information sur le rendement dans la prise de décisions. La formation s'est avérée un outil puissant pour les organisations qui souhaitent faire évoluer leur culture ».

11.55 La capacité d'adaptation. Pour qu'une organisation continue d'être en mesure d'obtenir les résultats énoncés dans son programme, elle doit être en apprentissage constant, et elle doit demeurer pertinente et capable de s'adapter à l'évolution des besoins de la clientèle et du public en général. Les gestionnaires doivent être en mesure de se préparer à composer avec de nouveaux défis. Ils doivent notamment être à l'écoute de leur milieu, des défis nouveaux qui surgissent et des répercussions qu'ils pourront avoir sur les programmes et leur gestion. Choisir la réaction la mieux adaptée aux circonstances, c'est revoir de façon systématique les expériences antérieures, tirer les leçons qui s'imposent des erreurs du passé et agir de manière à éviter de les répéter. À titre d'exemple, les responsables du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine se sont donné un cycle de planification sur 15 ans, mis à jour tous les cinq ans. Les évaluations permettent de confronter à la réalité les hypothèses du Plan et de fournir de l'information sur l'efficacité de démarches particulières.

11.56 L'évolution constante des programmes gouvernementaux constitue un obstacle de taille lorsqu'il s'agit de mettre l'accent sur les résultats et de le maintenir. Pour cette raison, les pratiques de gestion axée sur les résultats devront toujours être réinventées. Dans le cadre d'une restructuration à Ressources naturelles Canada, CANMET a été scindé en deux directions distinctes en 1995. Au même moment, les fonctions de l'organisme étaient combinées à des fonctions de politique connexes. En raison de la division de CANMET et à cause d'autres réorganisations, les plans d'activités ont dû être reformulés et ce n'est que récemment qu'ils reflètent autant que par le passé l'optique de gestion axée sur les résultats de CANMET.

Il est essentiel de s'entendre sur les résultats escomptés

11.57 S'il n'y a pas entente sur les réalisations visées par un programme, il est difficile pour les gestionnaires et le personnel de cibler les activités et de s'entendre sur les critères de réussite. L'entente doit englober :

- les objectifs, notamment les conséquences;
- les indicateurs de rendement;
- les attentes particulières en matière de rendement.

11.58 Pour éviter toute confusion, il convient également de s'entendre sur les termes utilisés. Par exemple, à Environnement Canada, on a mis au point des définitions des termes « extrants », « conséquences intermédiaires » et « conséquences à long terme », en liant ces notions aux types de renseignements nécessaires concernant les résultats d'activités.

11.59 Comme il ressort de la pièce 11.8, on en est arrivé chez CANMET à s'entendre à l'interne sur les conséquences escomptées grâce à des séjours de réflexion des gestionnaires, de discussions entre gestionnaires et membres du personnel et au recours à des accords de responsabilisation entre dirigeants et gestionnaires. Des comités de directeurs généraux instituent des tables de concertation où les intéressés peuvent partager leurs expériences et leurs pratiques et échanger de l'information. À l'extérieur du Ministère, on a recours à des comités consultatifs auxquels participent des intervenants de l'extérieur pour favoriser l'entente et la concertation.

Pièce 11.8

CANMET : S'entendre sur les résultats escomptés par démarche ascendante

La mission, les objectifs et les indicateurs sont axés sur les conséquences. Selon le rapport annuel de CANMET pour 1995 et son plan d'activités pour 1994-1997 (avant la réorganisation récente de CANMET), sa mission consiste à exécuter et à parrainer surtout de la

R&D commerciale et à coûts partagés et des transferts de technologies (minéraux, métaux et énergie), en partenariat avec l'industrie et avec d'autres clients. Le mandat de CANMET consiste à accroître la compétitivité des industries canadiennes des secteurs des minéraux, des métaux et de l'énergie, à améliorer et à mettre au point des technologies visant l'efficience énergétique et les énergies de remplacement, à améliorer l'hygiène, la sécurité et le respect de l'environnement dans les industries visées, et à épauler les initiatives du gouvernement. Dans l'exercice de son mandat, CANMET est le mieux en mesure de jouer un rôle de premier plan en aidant les industries qui sont ses clientes à produire de la richesse pour le Canada, à créer de nouveaux emplois, à protéger les emplois existants de la concurrence étrangère, à accroître les exportations et à réduire la dépendance envers les importations.

Ensemble, les descriptions susmentionnées donnent une idée claire des conséquences ou résultats finals auxquels doivent aboutir les projets de R&D de CANMET ainsi que les transferts de technologies novatrices qui en découlent à des partenaires industriels.

Un certain nombre d'indicateurs clés de rendement mesurent l'efficacité de l'interaction entre CANMET et sa clientèle pour ce qui est d'influer sur l'investissement, d'attirer la participation financière d'intervenants du secteur industriel et de favoriser les détachements de personnel. On compte notamment parmi ces indicateurs le nombre d'équivalents temps plein en détachement et en affectation d'échange, la valeur du travail à affectations partagées ou à coût partagé, la production de recettes, les rapports coût–efficacité et coûts–bénéfices.

L'entente sur les indicateurs et les attentes est le fruit d'un processus consultatif à démarche ascendante. Chez CANMET, on a adopté une démarche de consultation ascendante pour formuler les indicateurs et les attentes. Pour l'élaboration des plans d'activités, les gestionnaires participent à des séjours de réflexion. Selon les fonctionnaires interrogés, toute proposition de ce genre fait l'objet de discussions plus poussées par les cadres intermédiaires et le personnel. De plus, les accords de responsabilisation conclus entre dirigeants et gestionnaires visent certains des indicateurs qui ont fait l'objet d'un consensus et sont liés aux plans d'activités. Un tel processus de consultation contribue à l'élaboration d'un consensus visant les indicateurs clés de rendement, les principes et les valeurs, les orientations et la planification des activités parmi les divers niveaux de gestion.

Les fonctionnaires ont également déclaré que les comités ministériels de directeurs généraux donnaient l'occasion d'échanger et de partager les expériences, les pratiques et l'information. Cette information est transmise au comité de gestion du Ministère de manière à appuyer les gestionnaires d'activités scientifiques et technologiques. Il s'agit là de l'une des façons d'acheminer l'information aux gestionnaires du ministère.

Les comités sectoriels fournissent des conseils concernant les attentes et les indicateurs. Par souci d'esprit pratique, CANMET a voulu se doter d'indicateurs clés de rendement. Plusieurs comités ont un rôle de conseillers auprès des dirigeants de CANMET en matière d'objectifs, de rendement et de méthodes. Ceux qui y siègent sont surtout choisis parmi les entreprises du secteur privé (la principale source de clients de CANMET). Les représentants qui participent au processus de consultation fournissent des conseils et des recommandations au ministre au sujet des résultats généraux de CANMET et de certaines questions précises également, comme la nécessité de revoir des objectifs ou de corriger le tir.

11.60 L'énoncé des objectifs de programme constitue la première étape. Les cas que nous avons étudiés ont fourni de bons exemples d'énoncés clairs des résultats visés. Les objectifs de programme étaient formulés comme des conséquences ou résultats à obtenir à court, moyen ou long terme plutôt que comme des activités à exécuter.

11.61 Il faut nécessairement gérer des extrants pour assurer l'efficacité et l'efficience d'un programme. Cependant, ce sont les conséquences qui représentent la valeur véritable qui découle de l'investissement de l'argent des contribuables. Par conséquent, en gérant en fonction des conséquences, aussi bien que des extrants et des activités, on a davantage l'assurance d'aboutir à la valeur souhaitée, qui correspond à la mission et aux objectifs d'ensemble de l'organisation. Pour ce faire, il faut en arriver à une entente sur ce que sont les conséquences qui découlent de la mission et des objectifs.

11.62 Il faut s'entendre sur des indicateurs de rendement appropriés. On peut mesurer les résultats de bien des façons, à partir de divers types d'information. L'indicateur de rendement est une mesure qui sert à évaluer un aspect particulier du rendement. Aucun indicateur à lui seul ne convient parfaitement et il est capital de choisir le meilleur ensemble possible d'indicateurs de rendement pour garantir que l'on mesure les bons résultats. Si on ne s'entend pas sur un ensemble d'indicateurs appropriés, on risque de susciter des résultats qui ne conviennent pas. Un ensemble équilibré d'indicateurs englobera normalement aussi bien des extrants que des conséquences et visera des aspects clés du rendement du programme.

11.63 Par exemple, au cours de l'élaboration d'une mesure de réussite des efforts de détection et de dissuasion en matière de fraude et d'abus, les gestionnaires de la fonction Enquêtes et Contrôle se sont rendus compte qu'il pouvait être risqué de mettre l'accent sur les « économies directes » — soit la valeur totale des versements

excédentaires et des pénalités connexes imposées. On risquait de susciter des comportements non souhaitables : le fait, par exemple, de laisser « mûrir » un dossier de manière à pouvoir récupérer un montant plus considérable. Également, en faisant porter l'accent sur les économies directes, on risquait de ne pas accorder une attention suffisante à la prévention de demandes frauduleuses. Pour tenir compte de ces aspects, les gestionnaires ont ajouté la notion d'« économies indirectes » — soit une estimation du montant des paiements indus évités grâce à l'intervention rapide dans un dossier. À Enquêtes et Contrôle, on fait également le suivi d'un petit nombre d'indicateurs secondaires, comme le rendement des investissements (le ratio des économies totales engendrées par rapport aux coûts de fonctionnement d'E&C) pour tenter de garantir que les efforts demeurent rentables.

11.64 Il faut convenir de façon claire et précise des attentes en matière de rendement. Les attentes en matière de rendement décrivent le niveau souhaité de rendement. Il faut convenir de façon claire et précise des attentes en matière de rendement sinon il est difficile de savoir quel niveau de rendement est escompté et d'évaluer dans quelle mesure on a satisfait aux attentes.

11.65 Les attentes sont souvent exprimées en terme d'objectifs. Pour qu'ils soient significatifs et qu'ils motivent le personnel à un meilleur rendement, les objectifs de rendement sont souvent formulés de telle sorte qu'ils offrent un défi tout en étant réalisables. Les partenaires du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine ont établi des objectifs relatifs aux populations de sauvagine et à la conservation de l'habitat à partir de la perception qu'ils partageaient, selon laquelle les niveaux de population du début des années 70 étaient sains et correspondaient à l'intérêt public.

11.66 Les objectifs peuvent servir de base à un contrat de rendement que peuvent établir entre eux des subordonnés et leur supérieur. Le recours à un processus approprié de participation ou de consultation pour mettre au point et mettre en oeuvre des systèmes de mesure du rendement d'un programme peut permettre aux gestionnaires et au personnel de s'entendre sur les composantes du système et sur l'engagement d'en assurer le bon fonctionnement. Ce genre de processus de consultation permet de mettre à profit les compétences et expériences diverses des gestionnaires et du personnel et de faire en sorte que les attentes en ce qui a trait aux résultats soient réalistes et pondérées. Les Services frontaliers des douanes de Revenu Canada, dont le Programme Voyageurs fait partie, met en application avec ses régions un processus de planification conjointe qui débouche sur des contrats de responsabilisation entre le sous–ministre adjoint (SMA), les SMA régionaux et les directeurs régionaux. Les contrats de responsabilisation comportent l'énoncé du rendement escompté et ils font l'objet de discussions et de propositions de la part du personnel du terrain.

On mesure le rendement pour obtenir de meilleurs résultats

11.67 Gérer en vue d'obtenir des résultats signifie accepter la responsabilité des résultats, les améliorer lorsque la chose est possible et assumer l'obligation de rendre compte en faisant rapport sur les résultats obtenus. Pour améliorer les résultats, il faut :

- mesurer le rendement et en faire rapport;
- utiliser l'information sur le rendement pour mieux définir, recentrer et améliorer les activités;
- revoir et mettre à jour les indicateurs et les mesures.

Étant donné que le rendement, aussi bien que le contexte dans lequel il se situe est en évolution, il est nécessaire de revoir et de mettre à jour les indicateurs et les mesures.

Les résultats sont mesurés et communiqués

11.68 Sans mesure, il ne peut y avoir de gestion axée sur les résultats. Sans connaissance du niveau des résultats, il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure les résultats sont adéquats, ce qu'il reste à faire pour atteindre le niveau souhaité, et les efforts nécessaires pour y arriver. Aussi la gestion axée sur les résultats englobe–t–elle des pratiques en matière de collecte, d'évaluation et de communication à l'interne d'information crédible sur les résultats et les coûts afférents à un programme.

11.69 Il ressort de la pièce 11.9 que les responsables du Programme Voyageurs font appel à des activités de mesure continue et à des études périodiques pour évaluer l'évolution du rendement et les progrès par rapport aux conséquences visées. Il en ressort également que l'information est communiquée à tous les niveaux de l'organisation aux fins de la décision et de la gestion, et qu'elle est également communiquée à des utilisateurs de l'extérieur.

Pièce 11.9

On mesure le respect des lois et règlements par les voyageurs pour améliorer les résultats

Des activités de mesure continue et des études périodiques permettent d'évaluer l'évolution des résultats et les progrès réalisés par rapport aux conséquences visées. On mène chaque année à deux ou trois reprises, durant des périodes prédéterminées, des sondages (sur le respect et l'adaptation) dans chacun des bureaux d'entrée principaux pour évaluer les degrés de respect et de satisfaction des voyageurs. Les sondages ont pour but de donner des résultats fiables sur le plan statistique. Pour ces sondages, des voyageurs sont inspectés au hasard après avoir été triés par les inspecteurs des Douanes à partir de la ligne d'inspection primaire. Les résultats sont ensuite combinés pour chaque bureau d'entrée principal, pour les régions et pour l'ensemble du pays.

Les résultats de rendement actuels et prévus sont comparés aux résultats obtenus au cours des années précédentes. Par exemple, le taux de respect de 98 p. 100 des voyageurs entrés au Canada par des points routiers en 1997-1998 constitue un objectif accru comparativement au pourcentage de référence de 94,9 p. 100 de 1992-1993.

Des rapports réguliers permettent d'obtenir en temps opportun l'information sur l'évolution des résultats par rapport aux conséquences visées. L'information sur le rendement est communiquée au sous–ministre adjoint (SMA), Douanes, au SMA régional concerné, ainsi qu'au directeur des Services frontaliers des douanes et au poste frontalier visé par l'examen. L'information sur le rendement sert à déterminer si les résultats atteints au milieu de l'exercice correspondent aux objectifs des contrats de responsabilisation et dans quelle mesure ils ont été atteints à la fin de l'année. L'amélioration du rendement du programme est facilitée par le partage et la comparaison des résultats d'autres régions du pays, par un dialogue constant et par des efforts d'émulation des formules gagnantes. Les Services frontaliers des douanes ont rendu publiques leurs réalisations dans le Rapport sur le rendement de Revenu Canada pour la période se terminant le 31 mars 1996 et ont fait connaître les résultats escomptés dans le *Budget des dépenses* de 1997-1998 : Rapport sur les plans et priorités.

L'information sert à prendre des mesures correctives. Les résultats des sondages par périodes servent à prendre les mesures correctives qui s'imposent aux bureaux d'entrée. Par exemple, si le degré de non–respect était élevé, les inspecteurs des Douanes du bureau d'entrée concerné dirigeraient un plus grand nombre de voyageurs vers l'inspection secondaire ou intensifieraient d'autres mesures d'application en ayant recours, par exemple, aux « équipes d'intervention mobiles » pour inspecter certains types de voyageurs.

L'information sur le respect des règlements sert à cibler les efforts d'application de la loi. Grâce à l'information des sondages par périodes qui concernent certaines catégories de voyageurs qui peuvent être à risque élevé (c.–à–d. selon les destinations, la durée du voyage, la saison et le type d'exonération demandé), le personnel des Douanes peut optimiser l'efficacité des efforts d'application de la loi en ciblant les personnes qui font partie des catégories à risque élevé.

L'information relative aux conséquences et au fonctionnement sert à prévoir les besoins en effectif. Des données de fonctionnement comme celles sur le nombre de voyageurs, le taux de respect des règlements escompté, le taux d'inspection et les normes de durée des inspections permettent à l'administration centrale de calculer les besoins en ressources humaines grâce à un modèle informatisé. Les renseignements sur l'effectif servent par la suite à déterminer combien il faut de personnes pour traiter le nombre de voyageurs attendus et respecter les objectifs et normes de rendement.

11.70 La réticence à mesurer et à faire état des conséquences a parfois fait obstacle à la mesure et à la communication des résultats. Si les gestionnaires peuvent être réticents à mesurer et à communiquer les conséquences, c'est peut–être que ces dernières subissent l'influence de facteurs qui échappent au programme et

que les gestionnaires n'exercent donc pas sur elles autant de contrôle que sur des extrants. Ils peuvent exercer, par exemple, un contrôle direct sur les extrants comme le nombre d'inspections, le nombre de rapports, mais ils en exercent beaucoup moins sur les répercussions que pourront avoir ces inspections et ces rapports sur le comportement de la clientèle du programme et, par voie de conséquence, sur les Canadiens en général. Il se peut que les utilisateurs éventuels de l'information se demandent jusqu'à quel point les résultats dont on a fait état peuvent être attribués aux activités du programme, ce qui peut faire en sorte que le gestionnaire sera réticent à mesurer les conséquences et à en faire rapport. Les conséquences sont pourtant le plus important indicateur de la valeur obtenue en contrepartie des fonds publics dépensés.

11.71 Une leçon a été tirée : il peut être nécessaire de combiner diverses façons de mesurer les résultats. En général, l'indicateur de conséquences mesurera l'évolution d'une caractéristique donnée sans nécessairement définir ce qu'a été la contribution du programme. Pour cette raison, et d'autres, un certain nombre d'approches seront nécessaires.

11.72 On peut mesurer les résultats de diverses façons — par des systèmes de mesure continue, des études d'évaluation périodiques, des examens occasionnels, des analyses avantages–coûts ponctuelles, des enquêtes auprès de la clientèle, des analyses comparatives, ou des études longitudinales de longue durée — selon la nature du programme et le type d'indicateur qui sert à mesurer le rendement. Il est souvent nécessaire de combiner les approches. Les mesures quantitatives aussi bien que les mesures qualitatives ont leur importance.

11.73 Les gestionnaires ne peuvent se limiter à la connaissance des résultats. Les activités de mesure, sous forme d'évaluations peut–être, devraient permettre aux gestionnaires de comprendre dans quelle mesure les activités de leurs programmes ont contribué à la réalisation des objectifs souhaités, comparativement à l'apport d'autres facteurs.

11.74 Dans certains cas, l'information nécessaire peut être déjà disponible. Dans d'autres, il faudra instaurer des activités nouvelles ou supplémentaires de cueillette d'information. Au moment de la mise en oeuvre du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine, les populations de sauvagine faisaient déjà l'objet d'un contrôle annuel. Cependant, il a fallu lancer une activité de mesure de l'habitat protégé pour contrôler l'évolution de la réalisation des objectifs par rapport à ce résultat important.

11.75 Autre leçon apprise : il importe de limiter les activités de mesure et de communication des résultats à un nombre restreint d'indicateurs. Plus ils sont le reflet des dimensions critiques du rendement d'un programme, plus les indicateurs ou les mesures de rendement sont utiles. Étant donné que les indicateurs de conséquences, de répercussions ou d'efficacité sont relativement moins communs que les autres types d'indicateurs de rendement dans les ministères du gouvernement, et compte tenu de leur importance cruciale dans la gestion axée sur les résultats, nous avons mis l'accent sur ce type d'indicateurs dans le cadre de la présente étude.

11.76 Le nombre d'indicateurs devrait être adapté aux besoins de ceux qui utilisent l'information. Les gestionnaires de la fonction Enquêtes et Contrôle et du Programme Voyageurs ont constaté que les indicateurs, trop nombreux, étaient mal utilisés. La gestion axée sur les résultats a pris son essor lorsqu'on s'est mis à utiliser un nombre plus restreint d'indicateurs clés.

11.77 **La crédibilité a son importance.** Pour que les gestionnaires de programmes disposent d'information crédible et intelligible, il est essentiel que les méthodes de cueillette de données et d'évaluation de résultats par rapport aux attentes soient fiables. Cela pourrait donner lieu à des évaluations particulières de la fiabilité de l'information. La fiabilité dépend de la méthode de mesure des indicateurs et de la qualité de l'information utilisée. Pour garantir la crédibilité de l'information, il pourra être nécessaire d'évaluer de façon formelle les méthodes de mesure et les données. Lorsque les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et ceux de Développement des ressources humaines Canada discutaient en vue d'obtenir les ressources supplémentaires qui permettraient d'engendrer d'autres économies, grâce aux activités de la fonction Enquêtes et Contrôle, la crédibilité des

estimations d'économies directes et indirectes avait une suprême importance. Or, la crédibilité était d'autant meilleure que les indicateurs avaient fait l'objet d'une évaluation indépendante des gestionnaires de programme.

L'information sur le rendement sert à améliorer le rendement

11.78 Il ne suffit pas de mesurer les résultats. Gérer en vue d'obtenir des résultats veut dire intégrer l'information sur le rendement au processus décisionnel et l'utiliser. La pièce 11.9 illustre comment les résultats des activités de mesure continue et d'études périodiques au Programme Voyageurs servent à recentrer les activités, à bien cibler l'application de la loi et à prévoir les besoins en effectif.

11.79 Pour qu'il y ait amélioration du rendement, il faut non seulement que l'information soit communiquée et utilisée à l'extérieur mais également qu'elle serve, à l'intérieur, à parfaire les pratiques de gestion et les activités qui concernent le programme visé, tout comme à appuyer le processus décisionnel. Nous avons constaté, dans les cas sur lesquels nous nous sommes penchés, divers exemples de situations où l'information sur les résultats servait à parfaire les pratiques ministérielles. Nous avons retenu les suivants :

- **Planification améliorée.** En 1994, le Plan nord–américain de gestion de la sauvagine a fait l'objet d'un examen et d'une mise à jour en fonction des résultats obtenus, des points faibles et des défis à relever. Le plan mis à jour visait notamment la mise en oeuvre de plusieurs recommandations concernant les populations d'oiseaux, l'habitat et les politiques de soutien. C'est l'évaluation des résultats de plans conjoints qui permet de choisir les méthodes de conservation de l'habitat les plus efficaces. Pour le plan conjoint de l'habitat des Prairies, on fait appel à un modèle de planification informatisé qui prédit les coûts et les résultats à partir de données relatives au rendement.

- **Mieux centrer les activités.** À la fonction Enquêtes et Contrôle, on utilise l'information sur le rendement pour centrer les activités sur les secteurs susceptibles d'engendrer les économies les plus considérables.

- **Évaluation des politiques, des pratiques et de la réglementation.** Les responsables de la fonction Enquêtes et Contrôle ont récemment mis sur pied une unité qui sera chargée d'exploiter l'information sur le rendement pour évaluer les implications de changements proposés à la politique et aux pratiques. À Environnement Canada, on utilise les décomptes de populations de sauvagine pour revoir et modifier les règlements de chasse.

- **Contribution à l'affectation ou à la réaffectation de ressources.** Aux Services frontaliers des douanes, l'information sur le respect des lois et règlements par les voyageurs est l'un des intrants à partir desquels un modèle informatisé calcule les besoins en effectif afin de permettre aux bureaux frontaliers de satisfaire aux objectifs de rendement et aux normes de service. Le Ministère s'est appuyé sur les niveaux de conformité de la part des voyageurs et sur les indicateurs de la qualité du service, ainsi que sur d'autres renseignements relatifs au rendement pour étayer ses demandes de ressources supplémentaires et les obtenir. À Environnement Canada, on cherche à établir le lien entre l'information sur les résultats et la gestion des dépenses, afin d'éclairer des choix difficiles en matière de programmes.

- **Faire état de la responsabilisation entre niveaux de gestion et appuyer l'évaluation du rendement.** Chez CANMET, des rapports de rétroaction du rendement permettent de comparer les réalisations au rendement escompté que renferment les accords de responsabilisation. Les superviseurs discutent de ces rapports avec leurs subordonnés durant les périodes d'examen de milieu et de fin d'année et dans le cadre des évaluations de rendement annuelles.

- **Détection et résolution des problèmes.** Les responsables des Services frontaliers des douanes utilisent l'information sur la non–conformité des voyageurs pour déterminer quels sont les bureaux frontaliers où il faut intensifier les efforts en matière d'inspection et d'application de la loi.

11.80 Dans le chapitre 5 intitulé La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses, nous avons observé que le fait de communiquer l'utilisation des résultats constituait en soi un facteur qui incitait à communiquer de l'information sur le rendement. Le fait de constater l'utilisation d'un résultat peut également servir de facteur d'incitation à la gestion axée sur les résultats. Dans le cas du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine, faire constater l'utilisation signifiait également constater le résultat. Les renseignements concernant le rendement du PNAGS ont été publiés dans le rapport de dixième anniversaire intitulé *En plein essor*, dans les rapports des plans conjoints, comme celui du plan conjoint de l'habitat des Prairies, intitulé *Conserving an International Resource*, et dans d'autres documents. Ces véhicules servent à communiquer les buts et les résultats et à renseigner le public sur les avantages de la conservation des terres humides et de la sauvagine. Parce que le Plan est très visible et qu'il fait l'objet de partenariats internationaux, sa valeur est bien comprise, ce qui favorise la protection des ressources qui le concernent. C'est là une dimension qui a incité les représentants des gouvernements participants à gérer en vue d'obtenir des résultats.

Les indicateurs et les mesures sont revus et mis à jour

11.81 Puisque les programmes gouvernementaux s'inscrivent dans un contexte en évolution, il reste toujours quelque chose à faire en matière de gestion axée sur les résultats. L'expérience nous enseigne que tous les systèmes de mesure et de communication des résultats peuvent être améliorés.

11.82 Il se peut que des améliorations soient nécessaires pour adapter un système à un contexte en évolution et aux besoins du public. Il suffit d'une nouvelle politique et de certains éléments nouveaux à un programme, d'une modification de l'ordre des priorités, des niveaux budgétaires, des mécanismes de mise en oeuvre ou de l'organigramme pour qu'un système d'information sur le rendement soit vite dépassé, au point de perdre de sa crédibilité auprès des utilisateurs. Par conséquent, les composantes pertinentes de tout système d'information sur le rendement doivent être modifiées de manière à ce que le système soit adapté à la conjoncture du moment, et demeure ainsi valide et crédible.

11.83 En se fondant sur l'expérience propre à un programme, sur l'évolution de la situation et sur l'expérience acquise ailleurs dans le cadre de programmes semblables, il sera nécessaire d'évaluer et d'améliorer périodiquement les indicateurs de rendement, les attentes, les mesures et les stratégies de communication. La meilleure stratégie consiste à adopter au départ un ensemble cohérent d'indicateurs et de mesures et de les parfaire et les perfectionner à la faveur de l'expérience.

11.84 Il se peut que des améliorations soient nécessaires également pour tenir compte de changements de niveau de rendement. En effet, l'expérience et le temps aidant, toute organisation apprend à se dépasser sur le plan du rendement. Dans ces circonstances, les objectifs de rendement établis antérieurement risquent de ne plus être réalistes ou stimulants. Il faut donc revoir de façon périodique les attentes en matière de rendement, de manière à ce qu'elles reflètent davantage les capacités actuelles d'opération de l'organisation.

11.85 L'examen du Plan nord–américain de gestion de la sauvagine fait ressortir la nécessité de l'adaptation à des besoins en évolution aussi bien qu'à l'évolution des niveaux de rendement. Le Plan, conçu tout d'abord comme un plan visant plus particulièrement les canards, semble avoir été une réussite pour ce qui est de l'augmentation des populations de sauvagine. Compte tenu des succès et de la situation à l'époque, l'examen de 1994 a donné lieu à une révision des objectifs de population de sauvagine. Le Plan a été élargi. Ses objectifs visent désormais plusieurs espèces et englobent la biodiversité. Ils appuient des buts plus généraux en matière de maintien de la biodiversité, de développement durable et de gestion intégrée des ressources. Les administrateurs du Plan estiment, en particulier, que les avantages et les valeurs plus larges qui en découlent en ce qui concerne les terres humides et les habitats qui s'y rattachent auront pour effet de consolider et d'élargir le partenariat qui caractérise ce Plan.

Conclusion

11.86 Dans de nombreux pays, on reconnaît la nécessité pour les gestionnaires d'axer leurs efforts sur l'obtention des résultats souhaités — aussi bien pour satisfaire les citoyens qui s'interrogent sur l'efficacité des programmes gouvernementaux que pour faire en sorte que les contribuables obtiennent la meilleure valeur possible pour l'argent de leurs impôts. Dans les expériences que nous avons pu relever au Canada et dans d'autres administrations publiques, nous avons trouvé suffisamment de matière pour formuler un cadre qui puisse caractériser la gestion axée sur les résultats, pour confirmer l'application d'un tel cadre dans les programmes du gouvernement fédéral au Canada et pour cerner certaines pratiques valables en la matière.

11.87 La gestion axée sur les résultats procure des avantages aux Canadiens parce qu'elle favorise un meilleur rendement des programmes. Elle est également avantageuse pour les gestionnaires de la fonction publique puisqu'elle rend leurs efforts plus crédibles et leur est utile dans bon nombre de leurs responsabilités de gestion, comme la planification, la prise de décision, la communication d'information en temps opportun à la suite de demandes de renseignements, le ciblage des activités, la définition des problèmes et leur résolution. Enfin, elle permet aux ministres de mettre l'accent sur les programmes qui comportent des avantages dont ils souhaitent faire profiter les Canadiens.

11.88 L'expérience du passé montre qu'il n'est pas facile de passer d'une gestion axée sur les intrants à une gestion axée sur les résultats. Cependant, la chose est possible. C'est un changement qui prend un certain temps, habituellement de quatre à cinq ans. Pour passer à cette forme de gestion, il faut notamment faire preuve de persévérance et savoir créer un climat réceptif, aussi bien dans l'ensemble du gouvernement que dans les organisations et programmes directement visés.

11.89 Créer le climat pose des défis. Les mécanismes d'incitation en vigueur constituent souvent des obstacles puisqu'ils renforcent la gestion des intrants et des activités. Les incompatibilités d'objectifs et les sensibilités du public peuvent également faire obstacle à la gestion axée sur les résultats. Le désir d'éviter les risques constitue certainement l'un des obstacles clés. Pour surmonter de tels obstacles, il faut un solide leadership et notamment la capacité de reconnaître les occasions que fournissent certains événements significatifs liés à l'organisation ou à son environnement et les communautés d'intérêts qui peuvent exister avec des partenaires de l'extérieur. Dans les organisations qui gèrent en vue d'obtenir des résultats, les principaux dirigeants manifestent ce genre de leadership. Ils surmontent les obstacles en évaluant à sa juste valeur l'information sur les résultats et en sensibilisant leur entourage à cet égard, en effectuant des consultations et en s'efforçant d'obtenir des ententes au sujet des résultats escomptés et de leur mesure, en créant un climat incitatif, en veillant à ce que le savoir–faire nécessaire soit démontré et en faisant en sorte que l'organisation en soit une qui compose avec les risques au lieu de les éviter totalement.

11.90 De tels changements ont leur coût. Néanmoins, bon nombre de ceux qui appliquent la gestion axée sur les résultats s'accommodent très bien de ce qu'elle coûte. Pour eux, son coût n'est rien d'autre que celui d'avoir mis au rancart certaines pratiques de gestion.

11.91 Cependant, là où les systèmes de soutien nécessaire ne sont pas déjà établis, il faudra assumer le coût de leur mise en place, tout en veillant avec attention à ce que les coûts des mesures retenues soient raisonnables par rapport aux avantages qu'elles pourraient procurer. Par contre, le fait de ne pas gérer en vue d'obtenir des résultats entraîne des coûts, c'est–à–dire des pertes d'efficience et d'efficacité des programmes.

11.92 L'expérience en matière de gestion axée sur les résultats n'est pas encore très répandue au sein de l'administration fédérale. Pour que les progrès se poursuivent, il faudra, dans l'ensemble de l'administration fédérale, le même intérêt soutenu et le même leadership qui caractérise les efforts visant l'amélioration de la communication d'information au Parlement et le partage d'expériences entre les ministères du gouvernement. Il

faudra également que, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, les décideurs fassent valoir l'importance des résultats, d'une part, en demandant de l'information sur ces mêmes résultats et, d'autre part, en se fondant visiblement sur eux pour prendre des décisions.

11.93 Le leadership, les programmes et leur contexte évoluent, de sorte que des progrès réalisés peuvent être compromis. Pour cette raison, une organisation où l'on applique la gestion axée sur les résultats est une organisation en apprentissage continu — constamment en rapport avec son environnement et capable de tirer les leçons qui s'imposent de ses expériences et de ses résultats antérieurs.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Nous sommes heureux que le vérificateur général fasse une étude sur la gestion et la responsabilisation axées sur les résultats au gouvernement fédéral. Nous sommes d'accord qu'il est important d'établir au gouvernement une atmosphère d'équilibre entre les incitations aux résultats et les bonnes pratiques de gestion, et qu'il faudra un certain temps pour y parvenir véritablement. Les étapes fondamentales sont la définition, la mesure et la communication des résultats.*

Les gestes posés par le gouvernement pour renforcer l'orientation de la gestion vers les résultats comprennent : les changements apportés au Système de gestion des dépenses; l'amélioration des rapports au Parlement; l'élaboration d'indicateurs de rendement gouvernementaux et la modernisation de la fonction de contrôleur.

Nous serons heureux de travailler avec le vérificateur général pour dégager les bonnes pratiques de gestion et les communiquer aux ministères, au Parlement et aux Canadiens.

À propos de l’étude

Objectifs

Les objectifs de l’étude étaient les suivants :

- proposer et expliquer un cadre de gestion visant à favoriser une transition accélérée vers la gestion axée sur les résultats;

- définir les leçons apprises et les meilleures pratiques, en cours de transition vers la gestion axée sur les résultats;

- définir les facteurs incitatifs et dissuasifs que doivent envisager les ministères et les gestionnaires de programmes, qui sont en voie d’adopter une culture de gestion axée sur les résultats.

Étendue

L’étude a porté sur l’état d’avancement de la transition vers la gestion axée sur les résultats. Nous avons examiné les pratiques de gestion où prend son origine une culture organisationnelle qui favorise la gestion axée sur les résultats, le consensus en matière de résultats escomptés, la mesure des résultats, l’utilisation de l’information sur les résultats pour améliorer le rendement ainsi que la communication efficace d’information sur les résultats. Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à des cas dans plusieurs administrations publiques où des pratiques de gestion axée sur les résultats sont établies, ou dans d’autres où la transition vers cette forme de gestion est déjà fort bien amorcée. Nous avons passé en revue les leçons d’expérience et d’apprentissage que fournissent ces cas, tant pour ce qui est des facteurs d’incitation, de facilitation ou d’habilitation que les facteurs dissuasifs, inhibiteurs ou limitatifs.

Nous nous sommes penchés sur les expériences de cinq programmes du gouvernement fédéral canadien : le Plan nord–américain de gestion de la sauvagine, administré en partenariat par Environnement Canada; le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l’énergie de Ressources naturelles Canada; le Programme Voyageurs de Revenu Canada; le cadre de reddition de comptes ministériel d’Environnement Canada; et la fonction Enquêtes et Contrôle du Programme de l’assurance–emploi de Développement des ressources humaines Canada.

Nous avons également examiné les progrès dans d’autres administrations publiques, y compris des organismes du gouvernement fédéral des États–Unis qui, dans le cadre d’un projet pilote, doivent se conformer au *Government Performance and Results Act* de 1993, ainsi que les progrès d’administrations provinciales ou étatiques, dont celle de l’Alberta et d’un certain nombre d’États américains, et dans certaines administrations locales.

Étant donné qu’il ne s’agissait pas d’une vérification, nous n’avons pas vérifié la fiabilité de l’information sur les résultats communiquée par l’un ou l’autre des programmes ou organisations retenus à titre d’exemple dans le cadre de la présente étude.

Critères

Puisqu'il s'agissait d'une étude, nous n'avons pas comparé les pratiques en fonction d'un ensemble de critères préétablis. Nous avons plutôt, en menant l'étude, défini un certain nombre de principes qui constituent un cadre de gestion axée sur les résultats et évalué leur applicabilité au contexte canadien.

Méthode

Nous avons pris connaissance de la documentation pertinente concernant les expériences d'autres administrations; nous avons mené des entrevues sur place auprès de fonctionnaires en Alberta, à Portland, en Oregon, à Sunnyvale, en Californie, ainsi qu'au Texas et pris connaissance de toute documentation qui s'y rapporte. Nous avons mené des entrevues auprès de gestionnaires de quatre ministères du gouvernement fédéral et parcouru les publications et documents qui s'y rapportent. Nous avons également mené des entrevues auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les progrès réalisés en matière de gestion axée sur les résultats dans ces ministères et au sujet d'initiatives à l'échelle du gouvernement concernant les progrès réalisés.

De plus, nous nous sommes inspirés des éléments probants et des constatations de la vérification d'avril 1997 intitulée La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses, menée en même temps que la présente étude.

Équipe de l'étude

Stan Divorski
Leslie Levita
Gerry Nera
Frances Smith
Shiv Sundaram
Mary–Louise Sutherland
Tom Wileman

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. John Mayne.

Chapitre 12

Les technologies de l’information — La préparation à l’an 2000

Table des matières

Page

Points saillants 12-5

Introduction 12-7

La crise de « l'an 2000 » 12-7

Incidence possible sur les services et opérations du gouvernement 12-8

Objet de la vérification 12-9

Observations et recommandations 12-10

La sensibilisation et l'appui de la haute direction ne sont manifestes que depuis le début de 1997 12-10

Le rythme des progrès a généralement été lent 12-11

Les structures de gestion de projet étaient généralement en place 12-11

L'évaluation des systèmes indispensables se poursuit toujours 12-14

La plupart des ministères examinés en étaient à des étapes diverses de la planification 12-14

Parmi les ministères vérifiés, peu ont commencé la conversion des codes et les modifications 12-16

Les risques résiduels pour les ministères et les organismes restent élevés 12-17

Le rythme actuel des progrès serait probablement trop lent 12-17

Des plans d'urgence doivent être élaborés 12-18

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a trouvé que les problèmes nécessitent plus d'attention dans beaucoup de grands ministères 12-20

Il reste des risques considérables en perspective 12-21

Une action vigoureuse à l'échelle du gouvernement est de mise 12-24

Nécessité de classer la question de l'an 2000 parmi les grandes priorités 12-24

Nécessité d'une perspective de portée gouvernementale 12-26

Un rôle pour les ministres et le Parlement 12-27

Possibilités de gains d'efficience 12-27

Conclusion 12-30

À propos de la vérification 12-32

Pièces

12.1 Un modèle de projet en vue de l'an 2000 12-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

12.2 Proportion estimative des ressources totales utilisées à chaque phase 12-18

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

12.3 Dates de mise en oeuvre visées pour les projets en vue de l'an 2000 12-19

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

12.4 Évaluation de l'état des travaux en vue de l'an 2000 par le Secrétariat du Conseil du Trésor, mai 1997 12-21

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

12.5 Exemples de questions nécessitant l'appui et l'engagement de la haute direction 12-25

Les technologies de l’information — La préparation à l’an 2000

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Vérificatrice responsable : Nancy Cheng

Points saillants

12.1 La crise de « l’an 2000 » est un phénomène mondial. Elle tient à la possibilité d’erreurs, de défectuosités et de défaillances des systèmes qui découle de l’habitude que les informaticiens et l’industrie des technologies de l’information avaient de représenter l’année par un code à deux chiffres. L’an 2000 peut menacer le fonctionnement des systèmes gouvernementaux qui appuient la prestation de programmes et services au public de même que les opérations internes. Les coûts estimatifs du règlement des problèmes causés par l’an 2000 ont été établis, pour l’ensemble de la planète, à une somme pouvant atteindre 600 milliards de dollars américains. Au Canada, les coûts totaux sont évalués entre 30 milliards et 50 milliards de dollars. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a estimé que les coûts pour le gouvernement canadien s’établissaient à un milliard de dollars.

12.2 La préparation à l’an 2000 est généralement reconnue comme étant l’un des plus importants projets en technologies de l’information. La date limite est immuable, et moins de trois ans nous séparent du nouveau millénaire. Nous avons conclu qu’à la fin d’avril 1997, le rythme des progrès accomplis pour atténuer les risques d’erreurs et de défaillances des systèmes était généralement lent et que les risques résiduels étaient élevés. En outre, des risques considérables, comme les priorités contradictoires pour le développement de systèmes et l’insuffisance des ressources techniques, pourraient, s’ils se matérialisaient, menacer les efforts déployés en vue de l’an 2000.

12.3 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a aidé à accroître la sensibilisation dans l’ensemble du gouvernement et a favorisé l’échange de points de vue et d’expériences sur les efforts en vue de l’an 2000. Son bureau du projet de préparation à l’an 2000 travaille avec les ministères et les organismes afin de déterminer les problèmes communs et d’y trouver des solutions. Le Secrétariat nous a informés que sa présentation pour le financement de projets à l’échelle du gouvernement a été approuvée à la fin de juin, en vue d’être soumise au Conseil du Trésor au cours de l’été de 1997.

12.4 Toutefois, si les progrès se poursuivaient au rythme observé au moment de notre vérification, ils seraient probablement trop lents pour que les systèmes du gouvernement, y compris les systèmes indispensables à l’appui des programmes importants et des services essentiels, soient prêts à temps. Nous craignons que des systèmes assurant des programmes et services gouvernementaux restent exposés à des risques. La défaillance de systèmes indispensables pourrait nuire à la santé et à la sécurité de la population de même qu’aux services publics essentiels. À notre avis, l’an 2000 représente une grave menace qui exige une action urgente et vigoureuse.

12.5 Nous avons recommandé que les projets de préparation à l’an 2000, y compris l’élaboration de plans d’urgence, soient classés parmi les grandes priorités des ministères et des organismes. De plus, nous avons proposé que le Secrétariat accorde une priorité élevée à son projet de surveillance de la mise en oeuvre de la plupart des systèmes indispensables pour l’ensemble du gouvernement. Nous avons aussi fait ressortir la nécessité d’un engagement et d’un appui soutenus de la part de la haute direction et, s’il y a lieu, d’un engagement continu de la part des ministres pour surmonter les dangers et obstacles qui risquent de faire dérailler les projets de préparation à l’an 2000.

Introduction

La crise de « l'an 2000 »

12.6 Depuis les dernières décennies, les Canadiens comptent de plus en plus sur les technologies de l'information dans divers aspects de leur vie. Aujourd'hui, les entreprises dépendent des systèmes d'information pour continuer à fonctionner et, plus encore, pour garder leur avantage concurrentiel et survivre sur le marché. De même, les gouvernements comptent sur les systèmes pour offrir des programmes et des services au public et pour appuyer les opérations. La crise de l'an 2000 menace l'ensemble de ces systèmes.

12.7 Depuis les années 60, il est de pratique courante chez les programmeurs et informaticiens de représenter l'année au moyen d'un code à deux chiffres. Aussi l'année 1997 est–elle typiquement représentée par « 97 ». Si rien n'est fait, à l'arrivée de l'an 2000, un système pourrait interpréter les chiffres « 00 » comme représentant l'année 1900. En outre, un système pourrait revenir à sa date « de naissance », comme 1980, ou à la date à laquelle le système a été mis en oeuvre pour la première fois.

12.8 Le code de date, y compris l'année, est beaucoup utilisé dans les systèmes. Dans de nombreuses applications, la valeur de la date est utilisée pour l'étiquetage, le tri, la mise à jour et pour d'autres fonctions de manipulation des données. Une fausse interprétation de la date peut donc causer des ravages dans les extrants et les résultats du système.

12.9 Par exemple, la venue de l'an 2000 pourrait modifier le calcul des intérêts sur les prêts et hypothèques. D'autres applications de gestion, comme la gestion de la charge de travail, pourraient aussi être touchées. Souvent, ces applications dépendent du tri approprié des cas par date. Les cas commençant en l'an 2000 pourraient se lister parmi les cas les moins courants si l'année était interprétée comme étant l'an 1900. De même, l'âge chronologique des comptes aux fins du crédit et du recouvrement pourrait créer des rapports qui contiennent de l'information inutile ou inappropriée.

12.10 De plus, la mauvaise interprétation des dates pourrait occasionner des répercussions indéfinies, à savoir le rejet d'opérations pour cause d'erreur ou l'avortement du traitement. Il se peut aussi que les applications qui génèrent des dates d'expiration tombent en panne bien avant le début du XXI^{e} siècle.

12.11 Dans l'ensemble, les conséquences de la question de l'an 2000 pourraient aller d'une manifestation aussi insignifiante que l'affichage d'une date incorrecte sur un écran ou un imprimé d'ordinateur à une situation beaucoup plus grave, comme l'avortement du traitement ou des résultats erronés que les utilisateurs pourraient avoir de la difficulté à repérer.

12.12 Le problème de l'an 2000, aussi connu comme le défaut du millénaire, le changement de la date du siècle, Y2K (marque de commerce déposée) et sous d'autres noms, ne se limite pas aux systèmes de grande envergure, aux macroordinateurs ou aux vieux systèmes. Tous les autres systèmes peuvent aussi être touchés, y compris les acquisitions et mises à niveau récentes de même que les ordinateurs personnels et postes de travail qui se trouvent sur les bureaux de la plupart des employés dans beaucoup d'organisations. En fait, la menace s'étend à tous les microprocesseurs à l'appui de systèmes et d'appareils intégrés, ce qui va bien au–delà des systèmes informatiques à applications traditionnelles.

12.13 Les exemples les mieux connus sont probablement les systèmes d'ascenseur et de ventilation dans les installations où le fonctionnement peut dépendre de microprocesseurs. Au nombre d'autres exemples moins

évidents, on trouve les chambres fortes des banques et les composantes d'une voiture qui sont contrôlées par des puces. Tous ces systèmes peuvent être vulnérables à la menace de l'an 2000.

12.14 Un cabinet de recherches indépendant a estimé qu'à l'échelle de la planète, il en coûterait entre 300 milliards et 600 milliards de dollars américains pour relever le défi que pose le passage à l'an 2000. Le secteur informatique et l'industrie des technologies de l'information en conviennent. Le même cabinet a aussi prédit que quelque 90 p. 100 des systèmes et des codes seront touchés par l'an 2000.

12.15 Ce défi présente des caractéristiques uniques. La plus importante étant le fait que le temps dont nous disposons pour évaluer la situation et mettre en oeuvre les changements nécessaires est limité : impossible de repousser la date limite ou de prendre plus de temps. En outre, le problème que pose la venue de l'an 2000 transcende toutes les entreprises et tous les secteurs de service; il ne connaît pas de frontières géographiques. Les mêmes compétences et ressources en gestion de projet et en informatique seront nécessaires partout en même temps. On prévoit généralement que la demande à l'égard de ces ressources dépassera largement l'offre au fur et à mesure que se rapprochera l'an 2000.

Incidence possible sur les services et des opérations du gouvernement

12.16 Pour le gouvernement fédéral, les enjeux sont élevés. Si les systèmes ne sont pas mis à l'essai et adaptés au besoin, l'an 2000 pourrait menacer la prestation continue de programmes et de services. Les systèmes indispensables à l'appui des principaux programmes et des services essentiels pourraient tomber en panne au seuil du prochain millénaire. Les répercussions pour le gouvernement pourraient prendre diverses formes : préoccupations pour la santé et la sécurité, incidences économiques, interruption des services essentiels pour le public ou incidences juridiques.

12.17 Nous avons préparé les scénarios suivants pour illustrer l'incidence possible du passage à l'an 2000 sur les programmes et les services du gouvernement. Les scénarios sont hypothétiques et ne se produiront que si les systèmes ne sont pas adaptés à temps.

- Les systèmes à l'appui des opérations de recherche et de sauvetage cesseraient de fonctionner correctement, ce qui causerait des retards indus dans des situations d'urgence.

- Les systèmes des douanes canadiennes n'appuieraient pas les processus de dédouanement et de mainlevée des marchandises commerciales aux frontières. Les répercussions donneraient lieu soit à l'interruption des affaires soit à l'inspection réduite ou au hasard des marchandises sans le soutien des systèmes, ce qui menacerait la santé et la sécurité, ainsi que l'établissement et la perception de droits et de taxes qui totalisent annuellement des milliards de dollars.

- Le système assurant le Programme d'assurance–emploi ne générerait pas les paiements appropriés, ce qui donnerait lieu à des erreurs ou à des retards dans la prestation d'aide aux bénéficiaires du Programme.

- Les systèmes à l'appui des fonctions du receveur général tomberaient en panne, ce qui interromprait ou retarderait le paiement des produits et services que le gouvernement achète aux vendeurs et aux fournisseurs.

- Le système assurant les ordonnances et ententes familiales cesserait de retracer et d'intercepter les subventions fédérales versées à des personnes qui ne paient pas leur pension alimentaire. Par conséquent, le système ne réorienterait pas les paiements vers les personnes qui en ont dûment besoin, leur causant des difficultés financières.

On peut empêcher que les scénarios précités ne se produisent, en prenant les mesures nécessaires à point nommé.

12.18 Bon nombre des systèmes à l'appui des programmes et des applications du gouvernement sont vieux et utilisent un code à deux chiffres pour l'année. De plus, ces systèmes fonctionnent souvent dans un environnement décentralisé et sont dotés de nombreuses interfaces à l'intérieur des ministères, à l'échelle du gouvernement ou avec des partenaires de l'extérieur. La décentralisation et les interfaces de systèmes ajoutent une autre dimension complexe aux efforts visant à relever le défi que pose le passage à l'an 2000. Combinés au nombre de systèmes exploités au gouvernement, aux contraintes de temps et à l'offre limitée de ressources techniques, ces facteurs exposent les programmes et les opérations du gouvernement aux risques importants que comporte la menace de l'an 2000.

12.19 Toutefois, l'administration fédérale n'est pas seule à se débattre. Les entreprises et les organisations du Canada ainsi que d'autres paliers de gouvernement font face eux aussi à la menace de l'an 2000. L'industrie des technologies de l'information a estimé que les efforts en vue de l'an 2000 coûteront entre 30 milliards et 50 milliards de dollars au Canada.

12.20 Dans les milieux d'affaires, bon nombre de grandes entreprises, comme les principales institutions bancaires, cherchent activement à régler le problème provoqué par la venue de l'an 2000, mais beaucoup d'autres entreprises ont encore à s'y mettre. En fait, un cabinet de recherches a prédit des défaillances généralisées dans les entreprises en raison du passage au prochain millénaire. Les risques sont particulièrement élevés pour les petites et moyennes entreprises où les répercussions possibles de la venue de l'an 2000 peuvent ne pas avoir été pleinement évaluées. Si un nombre élevé de défaillances devaient se produire, ces dernières pourraient avoir une incidence défavorable sur l'économie canadienne ainsi que des répercussions sur les revenus, la dette et le déficit du pays de même que sur l'emploi et les questions sociales.

Objet de la vérification

12.21 La vérification a porté sur les risques auxquels étaient exposés les programmes et les opérations du gouvernement au 30 avril 1997 en raison de la menace que représente le passage à l'an 2000. Nous avons examiné les progrès et l'état des préparatifs de certains ministères en vue d'atténuer les risques ainsi que les mesures prises par la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor pour inciter l'administration fédérale à se préparer en vue de l'an 2000. En outre, nous avons complété notre vérification par une enquête générale auprès des ministères et des organismes.

12.22 La vérification avait pour but de fournir au Parlement de l'information au sujet de l'an 2000 et de favoriser une intervention rapide relativement aux systèmes qui sont indispensables et à ceux qui servent les intérêts de l'État et du public. La vérification devait aussi permettre de déterminer et de faire ressortir les questions et les secteurs qui nécessitent plus d'attention de la part du Parlement et de la direction des ministères et des organismes.

12.23 D'autres informations au sujet des objectifs, de l'étendue et des critères de vérification se trouvent dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

La sensibilisation et l'appui de la haute direction ne sont manifestes que depuis le début de 1997

12.24 À la suite des réunions du comité interministériel des responsables des technologies de l'information, le Secrétariat du Conseil du Trésor a mené un sondage préliminaire, à la fin de 1994, pour évaluer l'incidence de la menace de l'an 2000. Toutefois, peu de ministères et d'organismes y ont répondu, et ce, avec de l'information dont la portée de l'analyse variait considérablement.

12.25 En mai 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor a créé un bureau de projet à l'intérieur de la Direction du dirigeant principal de l'information, afin qu'il fournisse le leadership pour la question de l'an 2000 au sein du gouvernement. Le bureau de projet a été chargé de surveiller les efforts du gouvernement en vue de l'an 2000 et de traiter les questions horizontales. Le bureau de projet a aussi créé un groupe de travail interministériel pour favoriser le dialogue et échanger des points de vue et des expériences au sujet des moyens de contrer la menace de l'an 2000.

12.26 À ce moment–là, le Secrétariat a écrit aux responsables de tous les ministères et organismes pour leur demander de l'information sur les risques auxquels l'an 2000 les exposait ainsi que leurs plans en vue d'y faire face. D'après les réponses, le bureau de projet du Secrétariat a conclu que la plupart des organisations n'étaient pas conscientes de toute l'étendue du problème ni de toutes les répercussions du passage à l'an 2000 sur leurs opérations. Beaucoup de ministères et d'organismes venaient seulement de commencer à étudier l'ensemble des incidences de la question, et une douzaine avaient conclu que la menace aurait un effet considérable sur leurs opérations et que la gestion des risques entraînerait peut–être des coûts importants. Par ailleurs, selon le bureau de projet, les réponses indiquaient que même si les hauts fonctionnaires avaient considéré la menace de l'an 2000 comme éventuellement sérieuse, les évaluations préliminaires effectuées par la suite leur ont donné l'assurance que le problème serait réglé dans le cadre des opérations normales.

12.27 À l'automne, le Secrétariat a aidé à mettre davantage en valeur la question de l'an 2000 en l'inscrivant comme point permanent à l'ordre du jour des réunions du comité interministériel des responsables des technologies de l'information. La question a aussi souvent paru à l'ordre du jour des réunions du comité de gestion de l'information, dont les membres sont des sous–ministres. Toutefois, à la fin de 1996, beaucoup de responsables des technologies de l'information ont continué à se dire préoccupés par le fait que la sensibilisation et l'appui de la haute direction ne se manifestaient pas aussi rapidement que prévu.

12.28 En janvier 1997, le secteur des technologies de l'information, par l'intermédiaire de l'Association canadienne de la technologie de l'information et de l'Association canadienne de l'informatique, a écrit à tous les sous–ministres pour exprimer son inquiétude au sujet du changement de date du millénaire.

12.29 Au cours d'une réunion des sous–ministres en février 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor a soulevé le problème de l'an 2000, en fournissant une liste de contrôle et en déterminant un certain nombre de projets horizontaux.

12.30 Dans le cadre de conférences et de symposiums sur le problème de la préparation à l'an 2000, on a généralement soutenu que pour relever le défi qui se pose, il n'est pas seulement essentiel, mais indispensable d'obtenir la reconnaissance et l'appui de la haute direction. Même si des employés en technologies de l'information ont peut–être commencé à examiner la question, la sensibilisation et le soutien des cadres dans la plupart des ministères et des organismes ne se sont manifestés qu'au début de 1997. La difficulté à venir sera de conserver l'intérêt et l'engagement de la haute direction au fil du temps.

Le rythme des progrès a généralement été lent

12.31 Phases génériques d'un projet de préparation à l'an 2000. Les organisations, informaticiens et services d'experts–conseils ont défini de nombreux modèles des phases et étapes d'un projet en vue de l'an 2000. La plupart comportent les mêmes phases génériques et certains comptent plus d'étapes que d'autres.

12.32 Nous avons catégorisé les phases ainsi :

- structure de gestion de projet;
- dénombrement, évaluation et planification;
- conversion;
- mise à l'essai et mise en oeuvre.

12.33 Dans l'ensemble, les phases comportent la mise sur pied d'un bureau du projet en vue de l'an 2000, qui est chargé de gérer le projet au nom de l'organisation. Le bureau de projet canalise les efforts grâce à la collecte de données, à l'analyse et à la planification. En règle générale, les documents à produire comprennent une stratégie et une démarche, une estimation des ressources nécessaires, un plan d'action avec jalons et dates limites ainsi qu'un plan d'urgence. Le travail essentiel suppose la réparation, le remplacement ou l'abandon des applications et systèmes existants, puis la mise à l'essai et la mise en oeuvre. La pièce 12.1 décrit les quatre phases plus en détail.

Pièce 12.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

12.34 Même si on a tendance à exécuter les phases les unes après les autres, il y aura des chevauchements. La gestion de projet, par exemple, intervient durant tout le projet.

Les structures de gestion de projet étaient généralement en place

12.35 Comme l'indique la section **À propos de la vérification**, nous avons choisi neuf ministères et examiné la progression générale de leurs efforts en vue de l'an 2000. Ces ministères assurent bon nombre des principaux programmes et services essentiels du gouvernement, comme ceux dont il est fait mention aux paragraphes 12.16 et 12.17. Nous avons aussi fait une enquête générale auprès de plus de 60 autres ministères et organismes pour recueillir de l'information sur l'état d'avancement de leurs travaux en vue de l'an 2000. Nous avons terminé nos analyses essentielles en avril 1997. Les constatations reflètent notre évaluation de la situation de ces neuf ministères au début de mai 1997.

12.36 Nous nous attendions à ce que les ministères établissent une structure officielle de gestion du projet en vue de l'an 2000, afin de sensibiliser la haute direction et d'obtenir son appui, et de gérer et de contenir les risques que pose la menace de l'an 2000.

12.37 Nous avons constaté que les neuf ministères avaient tous créé un bureau du projet en vue de l'an 2000. Dans la plupart, les structures de gestion sont étayées par un organigramme et sept des ministères possèdent des chartes de projet qui tracent les grandes lignes du mandat du projet et des relations entre les parties intéressées.

12.38 Les bureaux de projet sont dirigés par des employés à temps plein, principalement des gestionnaires. Des parrains supérieurs, dont la majorité se situent au niveau de sous–ministre adjoint, ont été désignés pour appuyer les projets en vue de l'an 2000.

12.39 Nous avons remarqué que, dans le cas de sept ministères, les parrains supérieurs sont responsables des systèmes et des technologies de l'information de leur ministère respectif. La fonction des systèmes et des technologies de l'information doit jouer un rôle indispensable dans la structure de gestion du projet en vue de l'an 2000. Toutefois, un parallélisme parfait entre, d'une part, le bureau de projet et le parrain et, d'autre part cette fonction, risque de perpétuer la croyance selon laquelle le problème de l'an 2000 est uniquement un problème en technologies de l'information. Au dire du secteur de l'informatique, en affirmant que l'an 2000 est un problème lié aux technologies de l'information plutôt qu'à la gestion d'entreprise, on nuit à la sensibilisation de la haute direction au problème.

12.40 Dans un ministère, la fonction des technologies de l'information a diffusé, en juin 1995, une mise en garde relativement à l'an 2000 et a demandé à toutes les directions de lui soumettre un dénombrement des systèmes. Dans ce ministère, l'exploitation des systèmes est décentralisée et contrôlée par des directions de programme individuelles. Plusieurs soumissions ont été reçues, mais jugées inadéquates. En juillet 1996, un groupe de travail a été formé afin de sensibiliser davantage les gestionnaires des directions au problème de l'an 2000. En août, le responsable des technologies de l'information a de nouveau demandé aux directions de lui fournir un dénombrement des applications. En février 1997, le comité de gestion du ministère s'est renseigné sur la question de l'an 2000 et sur les progrès réalisés au sein du ministère. Ce dernier a officiellement créé un bureau de gestion du projet en avril 1997. À la fin d'avril, le ministère avait encore à parachever le dénombrement de ses systèmes et l'analyse des répercussions de l'an 2000.

12.41 De plus, on risque de mettre l'accent sur les systèmes appuyés centralement par la fonction des technologies de l'information au détriment d'autres systèmes aussi essentiels à l'appui des programmes et services que fournissent les ministères.

12.42 En général, nous avons remarqué que les plans d'évaluation et de projet pour les systèmes à l'appui des services intégrés étaient plus approfondis et mieux documentés que les plans pour les autres systèmes. Par exemple, dans un ministère, nous avons constaté que des plans détaillés avaient été préparés pour les systèmes intégrés. En revanche, l'information sur les applications et systèmes exploités au niveau des directions était limitée. À la fin d'avril, la détermination et l'évaluation de ces applications et systèmes venaient tout juste de commencer. Même si les systèmes intégrés sont essentiels à l'appui des opérations internes, bon nombre des systèmes utilisés dans les secteurs de programme sont indispensables au soutien de la prestation des programmes et des services.

12.43 Selon nos constatations, le risque est plus grand lorsque la structure de gestion du projet en vue de l'an 2000, y compris le parrain de niveau supérieur, fait partie de la fonction des technologies de l'information du ministère et lorsque l'exploitation des systèmes est décentralisée et contrôlée par les directions de programme.

12.44 Nous avons remarqué que la plupart des ministères examinés avaient utilisé des structures de comités interfonctionnels comme compléments aux bureaux du projet en vue de l'an 2000. Nous avons trouvé que c'était un moyen efficace de faire intervenir les directions de programme, surtout lorsqu'un plus grand nombre de cadres supérieurs de ces directions participent. Toutefois, à la fin d'avril, nous avons relevé très peu de cas où l'état d'avancement du projet en vue de l'an 2000 et les décisions à cet égard avaient été soumis aux responsables des ministères pour fins d'examen.

12.45 Nous avons reçu une cinquantaine de réponses à notre enquête générale. Près de 70 p. 100 de celles–ci indiquent qu'une structure de gestion du projet en vue de l'an 2000 a été mise en place. Près de la moitié des répondants utilisent des structures de comité et tiennent au courant les parrains de niveau supérieur à intervalles réguliers.

12.46 Outre la gestion de l'un des plus importants projets en technologies de l'information, les équipes du projet en vue de l'an 2000 ont, en général, à relever le grand défi d'obtenir et de conserver l'appui et l'engagement de la haute direction. Si des efforts soutenus ne sont pas constamment déployés pour obtenir l'engagement des cadres du ministère, les chances de succès des projets en vue de l'an 2000 seront grandement compromises.

L'évaluation des systèmes indispensables se poursuit toujours

12.47 Un dénombrement des systèmes sert de fondement pour déterminer la nature et la portée d'un projet en vue de l'an 2000. Il est donc essentiel que le dénombrement soit complet et qu'il tienne compte de tous les systèmes, depuis les composantes et les modules des systèmes d'application jusqu'à l'infrastructure et les plates–formes à l'appui des systèmes et des processeurs qui contrôlent divers appareils et installations.

12.48 Nous avons constaté que les neuf ministères avaient dénombré leurs systèmes intégrés. Sept ministères procédaient au parachèvement du dénombrement complet dont ils devaient se servir pour l'analyse des répercussions. Dans deux des neuf ministères, les appareils et installations contrôlés par ordinateur étaient toutefois explicitement exclus du mandat du projet en vue de l'an 2000.

12.49 Au cours de cette phase, les bureaux de projet devraient analyser les répercussions éventuelles d'une défaillance des systèmes qui résulterait de la menace de l'an 2000. Selon l'analyse des répercussions, les bureaux de projet doivent évaluer et attribuer les priorités, et préparer une stratégie et un plan d'action pour régler le problème.

12.50 D'après nos constatations, trois des neuf ministères avaient repéré les systèmes nécessaires à la prestation de leurs programmes et leur avaient donné priorité. Cinq ministères évaluaient le caractère essentiel des systèmes. Dans les autres ministères, les plans étaient d'ordre général et aucun document ne faisait mention des systèmes indispensables.

12.51 L'analyse et le classement des systèmes indispensables constituent des étapes importantes d'un projet en vue de l'an 2000. La hiérarchisation permet de consacrer d'abord et avant tout les efforts et ressources aux systèmes indispensables. Dans le cas où les délais ou les ressources ne favoriseraient pas la conversion de tous les principaux systèmes, les systèmes indispensables seraient les premiers à être maintenus.

12.52 Les résultats de notre enquête générale correspondaient généralement à ceux obtenus dans les ministères vérifiés. Seulement 37 p. 100 des ministères et organismes participants ont fait le dénombrement et l'évaluation de leurs systèmes.

La plupart des ministères examinés en étaient à des étapes diverses de la planification

12.53 Nous avons constaté que trois ministères avaient adopté une stratégie de conversion. Un ministère procédait à l'essai de solutions dans le cadre de projets pilotes. Un autre ministère avait adopté une stratégie d'impartition. Deux autres ministères parachevaient la planification générale et la délimitation de l'étendue des travaux; l'un d'entre eux avait commencé à faire l'analyse détaillée des systèmes d'application et des outils et solutions disponibles. Les deux autres ministères procédaient à l'élaboration de plans en vue de l'an 2000.

12.54 Les plans en vue de l'an 2000 de certains des ministères que nous avons examinés étaient généraux; certains contenaient plus de précisions sur la délimitation de l'étendue des travaux en vue de l'an 2000. Il va sans dire que les ministères dont les plans sont plus détaillés disposent de données plus rigoureuses pour estimer les efforts et ressources nécessaires au projet en vue de l'an 2000. Nous avons noté que certains ministères avaient utilisé le nombre de lignes de code exécutables des principales applications comme point de départ pour estimer le travail nécessaire. Deux ministères ont utilisé la technique de l'analyse par points de fonction pour quantifier l'étendue et la complexité des travaux de conversion nécessaires. Plus un bureau de projet possède de l'information

détaillée sur le dénombrement des systèmes, moins il risque d'avoir des surprises et de voir les coûts grimper à une étape ultérieure.

12.55 Nous nous attendions à ce que les plans comprennent les calendriers et jalons des travaux en vue de l'an 2000 ainsi qu'une estimation globale des coûts. Les calendriers et jalons constituent un point de repère au regard duquel un bureau de projet peut surveiller les progrès. L'estimation des coûts permet de quantifier les ressources requises pour régler le problème de l'an 2000. Elle sert également à déterminer si les ressources internes de l'organisation suffiront à la tâche ou si cette dernière demandera un financement supplémentaire.

12.56 Nous avons constaté que cinq ministères possédaient des calendriers détaillés. Un sixième avait établi un calendrier pour les projets pilotes et activités à court terme, mais pas au niveau du projet. Les calendriers et jalons détaillés représentent des outils importants pour les gestionnaires d'un projet en vue de l'an 2000. Les retards et changements peuvent alors être repérés et des mesures correctives peuvent être prises pour que le projet suive son cours et soit terminé avant l'an 2000.

12.57 Comme les ministères en étaient à diverses étapes de la planification, ils n'avaient pas tous terminé l'estimation des coûts du projet en vue de l'an 2000. Nous avons remarqué que certains ministères ont utilisé des estimations générales et que d'autres ont fondé leurs estimations sur le nombre de lignes de code et sur d'autres mesures. Un ministère a préparé des estimations seulement pour le prochain exercice ou pour les projets pilotes immédiats. Un autre a estimé les coûts en fonction d'un financement supplémentaire. Il s'agit de fonds qui viennent s'ajouter au budget approuvé du ministère et qui sont nécessaires à l'exécution du projet.

12.58 À la fin d'avril, certains plans ne faisaient pas état des principales interfaces de systèmes avec d'autres ministères et des organisations de l'extérieur. Les interfaces de systèmes sont très vulnérables à la menace de l'an 2000. L'incapacité de prévoir le format de la date et d'échanger des données peut nuire au fonctionnement des systèmes.

12.59 Les ministères dotés de chartes de projet et de plans nous ont indiqué que ces documents de planification avaient été soumis à la haute direction. Toutefois, ces derniers n'avaient pas été sanctionnés ni approuvés officiellement, sauf dans un cas.

12.60 Comme nous l'avons déjà mentionné, il est essentiel d'obtenir et de conserver l'appui et l'engagement de la haute direction pour réussir. Un moyen de la faire participer dès le début est de lui demander de sanctionner les plans du projet en vue de l'an 2000 et de l'amener rapidement à reconnaître les éventuels besoins en ressources. Cette pratique est particulièrement importante dans les ministères qui font appel à une méthode décentralisée pour gérer le projet en vue de l'an 2000. Dans un environnement décentralisé, les directions individuelles et les propriétaires de systèmes peuvent évaluer le caractère indispensable de leurs systèmes et élaborer et mettre en oeuvre leurs plans indépendamment les uns des autres. En plus d'agir comme coordonnateur, un bureau de projet doit mobiliser la haute direction pour qu'elle voie à ce que la priorité soit accordée aux systèmes indispensables à l'ensemble du ministère.

12.61 Notre enquête générale auprès de l'ensemble des ministères et organismes a révélé une situation semblable. Deux tiers des répondants ont indiqué qu'il leur restait la phase de planification à compléter. L'instrument d'enquête exigeait une copie du dénombrement, de l'évaluation et du plan dans les cas où ces activités étaient achevées. Parmi les 18 ministères qui ont déclaré avoir terminé ces étapes, seulement quatre nous ont fait parvenir une copie des documents demandés.

Parmi les ministères vérifiés, peu ont commencé la conversion des codes et les modifications

12.62 Au cours de la phase de planification, les ministères peuvent décider de réparer leurs systèmes, de les remplacer ou de les abandonner pour contrer la menace de l'an 2000. Lorsqu'il a été établi qu'une application sera convertie par voie de réparation, les codes des programmes touchés doivent être recensés et modifiés.

12.63 Deux ministères nous ont informés qu'ils effectuaient des travaux de recensement et de réparation des codes depuis des années, dans le cadre de la maintenance régulière des systèmes. Un ministère en particulier faisait, depuis plus de cinq ans, les travaux de réparation nécessaires pour son programme de maintenance.

12.64 Toutefois, sur les neuf ministères examinés, nous avons constaté que deux seulement avaient commencé la conversion des codes des programmes et les modifications en raison des plans en vue de l'an 2000. Un seul de ces deux ministères a été en mesure de montrer que les travaux de conversion progressaient et a soumis des documents aux fins de notre examen. Les sept autres ministères avaient encore à amorcer la phase de la conversion de leur projet en vue de l'an 2000.

12.65 Les plans en vue de l'an 2000 de la plupart de ces ministères prévoient aussi le remplacement des systèmes actuels non conformes. Certains ministères travaillent à l'élaboration des systèmes de remplacement; d'autres songent à acquérir et à mettre en oeuvre des produits de tiers. La plupart de ces systèmes sont de grande envergure et de nature complexe.

12.66 D'après notre expérience passée en vérification des systèmes en développement, nous craignons que des systèmes de remplacement ne soient pas mis en oeuvre à temps pour contrer la menace de l'an 2000. Comme nous l'avons indiqué dans nos rapports antérieurs de vérification, seulement 16 p. 100 des systèmes ont été livrés selon le délai et le budget prescrits.

12.67 Nous avons remarqué que trois ministères avaient établi des échéances et jalons précis pour ces projets de développement. Si les jalons n'étaient pas respectés, des dates butoirs ont été fixées pour le commencement des travaux de réparation des systèmes existants non conformes. Ces dates correspondent à la première de deux éventualités suivantes :

- la date du dernier jalon qui permettrait la mise en place du nouveau système avant l'an 2000;

- la date la plus éloignée possible pour le commencement des travaux de réparation des systèmes existants en vue d'une mise en oeuvre pour l'an 2000.

12.68 À notre avis, lorsque les systèmes actuels peuvent être réparés, il est essentiel d'établir des dates butoirs et de surveiller de près l'avancement des projets dans le cadre desquels les systèmes indispensables doivent être remplacés afin de gérer les risques liés au développement des systèmes.

Les risques résiduels pour les ministères et les organismes restent élevés

Le rythme actuel des progrès serait probablement trop lent

12.69 Notre examen des neuf ministères a montré qu'à la fin d'avril 1997, la plupart d'entre eux n'avaient pas dépassé la planification et qu'ils n'avaient pas amorcé la conversion de leurs systèmes. Notre enquête générale auprès des autres ministères et organismes a révélé une situation semblable. Comme il ne reste que deux ans et huit mois avant l'échéance, la course contre la montre est lancée.

12.70 Les phases génériques énoncées à la pièce 12.1 constituent des étapes nécessaires de tout projet en vue de l'an 2000. Même s'il peut y avoir assez de temps pour convertir les systèmes, il risque de ne pas en rester pour une mise à l'essai suffisante et appropriée.

12.71 En établissant les étapes des projets en vue de l'an 2000, les cabinets de recherches indépendants ont aussi estimé les niveaux proportionnels des efforts et ressources liés à chaque étape. La pièce 12.2 établit la proportion estimative des ressources utilisées pour les phases génériques, telle que proposée par deux cabinets de recherches.

Pièce 12.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

12.72 La pièce montre que les phases de la mise à l'essai et de la mise en oeuvre accaparent entre 54 et 60 p. 100 de l'effort total, ce qui est supérieur à ce qu'utilisent ensemble la phase du dénombrement, de l'évaluation et de la planification ainsi que la phase de la conversion. Au terme de notre vérification, la plupart des ministères et organismes étaient en train de parachever la phase du dénombrement, de l'évaluation et de la planification, et seuls quelques–uns avaient amorcé la phase de la conversion. Par conséquent, le gouvernement fédéral aura peut–être encore à réaliser entre 65 et 90 p. 100 de l'effort total pour relever le défi posé par l'an 2000.

12.73 Le secteur des technologies de l'information recommande que les organisations mettent en oeuvre des systèmes tout à fait conformes au début d'un cycle financier complet avant l'an 2000. Grâce à cette mesure, on aura le temps de corriger les problèmes imprévus avant que le cycle de production n'entre dans le nouveau millénaire. Cette pratique est appliquée par beaucoup d'entreprises privées qui s'attaquent de front à la menace de l'an 2000.

12.74 Au gouvernement, le cycle financier commence en avril. Par conséquent, si les ministères et les organismes veulent se donner un cycle financier complet pour régler les problèmes imprévus, ils doivent viser le 1er avril 1998 comme date de mise en oeuvre.

12.75 Deux des neuf ministères examinés ont fixé leur date de mise en oeuvre au 1er avril 1998. Cinq organisations participant à notre enquête générale ont aussi indiqué que tout sera mis en oeuvre pour cette date. Parmi les organisations qui ont répondu à l'enquête, seulement 35 ont fait mention de dates cibles de mise en oeuvre. La pièce 12.3 fait état des dates de mise en oeuvre fixées par les ministères et les organismes.

Pièce 12.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

12.76 Nous craignons que le rythme auquel les travaux en vue de l'an 2000 progressent ne permette pas une mise à l'essai suffisante des systèmes et qu'une fois les systèmes mis en oeuvre, les possibilités de corriger les erreurs imprévues avant l'an 2000 soient limitées. À notre avis, les risques résiduels pour les ministères et les organismes restent élevés. À moins de trois ans de l'échéance, nous craignons que si les progrès continuent au rythme actuel, ils ne se réaliseront pas assez rapidement pour permettre de contrer efficacement la menace de l'an 2000.

Des plans d'urgence doivent être élaborés

12.77 Les ministères n'ont pas prévu de marge de rattrapage dans les plans et calendriers des projets en vue de l'an 2000. Ainsi, des retards ou le non–respect des jalons pourraient comprimer davantage les phases de mise à l'essai et de mise en oeuvre ou empêcher l'implantation des systèmes avant l'an 2000.

12.78 Aux conférences et symposiums sur l'an 2000, la notion de tri des systèmes a été soulevée — ce qui veut dire que dans les cas où il a été déterminé que tous les systèmes ne pourront pas être récupérés à temps, la priorité devra être accordée aux systèmes les plus susceptibles de bénéficier des ressources et du temps qui restent. Dans le contexte de l'an 2000, on doit donner la priorité aux systèmes qui sont indispensables à une organisation pour fournir ses produits et services ou remplir le mandat de ses programmes.

12.79 En général, les ministères examinés envisageaient de faire passer tous les systèmes dans le nouveau millénaire et ont délibérément omis de faire un tri. Compte tenu du travail que supposent les projets en vue de l'an 2000, de l'immuabilité de la date limite et des minces progrès qui ont été réalisés dans l'ensemble, le tri des systèmes pourrait devenir nécessaire pour certains ministères et organismes.

12.80 Une forme de tri a été effectuée indirectement dans des grands ministères. Nous avons remarqué que certains ont fait preuve de moins de rigueur pour inclure dans leur dénombrement les petits systèmes administratifs et opérationnels, comme ceux qui sont mis au point et entretenus à l'échelle des régions, et les applications qu'exploitent les utilisateurs sur leurs ordinateurs personnels. Selon ces ministères, ces systèmes et applications présentent des risques moins grands, et c'est pourquoi ils leur accordent une priorité moins élevée. Les ministères ont indiqué que ces systèmes et applications n'étaient généralement pas indispensables aux programmes et aux opérations du ministère et que s'ils tombaient en panne, on pourrait les remplacer plus facilement et plus rapidement.

12.81 À la fin de la phase de dénombrement, d'évaluation et de planification, certains ministères et organismes pourraient constater qu'il ne reste pas suffisamment de temps pour convertir tous les systèmes. Des retards pourraient se produire pendant la conversion et la mise à l'essai, incitant les bureaux de projet à s'interroger sur la viabilité de certains systèmes dans le nouveau millénaire. Ces circonstances pourraient forcer une organisation à faire un tri. Le cas échéant, le bureau de projet serait alors tenu d'obtenir l'engagement de la haute direction, y compris le responsable du ministère ou de l'organisme, afin de faire en sorte que les décisions prises servent le mieux possible l'organisation et les bénéficiaires de ses programmes.

12.82 Avec ou sans tri, il serait prudent d'envisager la possibilité qu'à l'arrivée de l'an 2000, certains systèmes cesseront de fonctionner comme ils le devraient. Par conséquent, nous nous attendrions à ce que les ministères et les organismes élaborent des plans d'urgence.

12.83 Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 12.67, certains ministères ont élaboré des plans d'urgence de premier niveau : ils ont établi des dates butoirs pour amorcer la réparation des systèmes existants dans le cas où les jalons clés de la mise au point des systèmes de remplacement ne seraient pas respectés à ces dates. Les employés de certains ministères ont indiqué que les premières discussions sur les plans d'urgence étaient en cours. Toutefois, aucun des neuf ministères n'avait commencé à préparer de véritables plans d'urgence pour ses systèmes. Dans l'enquête générale, trois organisations ont indiqué qu'elles avaient préparé des plans d'urgence en vue de l'an 2000. L'instrument d'enquête en exigeait une copie; nous n'en avons reçu aucune.

12.84 Beaucoup d'organisations peuvent disposer de diverses formes de plans antisinistres et de systèmes de réserve. Il est toutefois improbable que ces seules mesures soient suffisantes si les systèmes tombaient en panne en raison du passage à l'an 2000.

12.85 En règle générale, bon nombre de ces mesures prévoient qu'un sinistre se produira et rendra les systèmes non fonctionnels pendant un certain temps, c'est–à–dire jusqu'à ce qu'ils soient remplacés ou remis en état de marche. Entre–temps, le traitement pourrait suivre son cours à un autre site, grâce aux systèmes et fichiers de réserve. Cependant, des mois, voire des années, pourraient s'écouler avant que certaines conversions et mises en oeuvre en vue de l'an 2000 ne soient parachevées, et il n'y a ni systèmes ni fichiers de réserve qui pourraient aider à assurer les programmes et opérations dans l'intervalle.

12.86 La préparation de plans d'urgence en vue de l'an 2000 peut prendre du temps et coûter cher. Les ministères doivent élaborer des mécanismes de dépannage et décider comment les mettre en oeuvre. Ces mécanismes pourraient occasionner des changements dans le déploiement du personnel. L'élaboration de procédures provisoires et de vérifications supplémentaires des données de sortie s'imposerait. Des cours de formation seraient nécessaires pour présenter ces procédures et vérifications au personnel. De plus, il faudrait peut–être un plan de communication pour informer le personnel, les utilisateurs du programme et des services et les autres parties intéressées, afin de les amener à accepter les changements et de permettre une transition appropriée.

12.87 À notre avis, l'élaboration des plans d'urgence en vue de l'an 2000 doit être complétée dans les plus brefs délais, de façon à les mettre en oeuvre, au besoin, avant le passage au XXI^{e} siècle.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a trouvé que les problèmes nécessitent plus d'attention dans beaucoup de grands ministères

12.88 Le bureau du projet en vue de l'an 2000 au Secrétariat du Conseil du Trésor a entrepris une enquête auprès des ministères et des organismes au début de 1997. En mars 1997, l'instrument d'enquête, signé par le secrétaire, a été

envoyé à ces derniers pour leur demander les renseignements suivants :

- état d'avancement des activités en vue de l'an 2000;
- désignation des systèmes indispensables;
- recensement des interfaces externes et des dépendances des systèmes;
- financement supplémentaire requis pour les projets en vue de l'an 2000, par exercice;
- besoins en ressources humaines.

12.89 L'instrument d'enquête comprenait des annexes détaillées qui fournissaient aux ministères et aux organismes des orientations sur les éléments à prendre en considération pour l'établissement du coût des travaux en vue de l'an 2000 et sur les facteurs susceptibles d'aider à déterminer le caractère indispensable des systèmes. Les participants devaient remplir le questionnaire et le renvoyer au Secrétariat au plus tard le 30 avril 1997. Parallèlement à l'enquête, le bureau de projet a mené des entrevues dans environ 80 ministères et organismes, principalement en mars et en avril 1997.

12.90 Grâce aux réponses à l'enquête et aux entrevues, le bureau de projet du Secrétariat a évalué l'état d'avancement des travaux en vue de l'an 2000 dans 70 ministères et organismes (voir la pièce 12.4). Le bureau de projet a remarqué que, dans l'ensemble, 75 p. 100 de ces organisations avaient la situation bien en main ou disposaient de plans adéquats en vue de l'an 2000. L'évaluation a aussi fait ressortir que 14 grands ministères et organismes devaient « accorder plus d'attention » à la question de l'an 2000. Le bureau de projet a aussi constaté que les systèmes les plus indispensables au gouvernement se trouvent dans les grands ministères. Le Secrétariat nous a informés que son bureau du projet en vue de l'an 2000 a l'intention de se concentrer sur ces ministères.

Pièce 12.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Il reste des risques considérables en perspective

12.91 Au cours de la vérification, nous avons pris connaissance de risques importants. Ils menacent le projet en vue de l'an 2000 et peuvent faire dérailler un calendrier déjà serré pour la plupart des ministères et organismes. Nous en énumérons cinq dans les paragraphes suivants.

12.92 Priorités et développements contradictoires. Dans les ministères et les organismes, les fonctions des systèmes d'information et des technologies reçoivent souvent des demandes de changement de systèmes existants ou de mise en oeuvre de nouveaux systèmes, et ce au moyen de produits internes ou commerciaux. Ces demandes et les projets en vue de l'an 2000 se disputent les mêmes ressources limitées.

12.93 Certaines demandes de changement sont issues de programmes existants ou de besoins opérationnels, d'autres peuvent être le fruit de projets de portée gouvernementale. D'autres encore peuvent découler de changements législatifs ou de changements de programme qui ont été promulgués. Même si des cadres supérieurs sont conscients des risques, la haute direction de tous les ministères et organismes doit se sensibiliser à la nécessité de garder les autres travaux de développement au minimum et s'engager à cet égard.

12.94 Lorsque d'autres travaux de développement, rendus nécessaires en raison de projets pangouvernementaux, de changements législatifs ou de changements de programme, menacent les projets en vue de l'an 2000, la haute direction pourrait demander un report de la mise en oeuvre des projets ou, s'il y a lieu, un sursis aux changements prévus par voie législative.

12.95 Ressources techniques insuffisantes. L'incapacité d'obtenir des ressources techniques suffisantes pour mener à terme un projet en vue de l'an 2000 constitue probablement la principale préoccupation des hauts fonctionnaires chargés des technologies de l'information. Les ministères et les organismes peuvent être touchés de l'une des deux façons suivantes.

12.96 Sur le plan interne, ils peuvent risquer de perdre du personnel technique clé au profit d'organisations de l'extérieur. Au fur et à mesure que les projets de préparation à l'an 2000 se multiplient pour les spécialistes techniques, le secteur privé offrira une rémunération et des avantages de plus en plus alléchants aux personnes qualifiées. Il sera donc de plus en plus difficile pour les ministères et les organismes de garder leur personnel technique clé.

12.97 Le risque suivant existe aussi : au seuil de l'an 2000, les entreprises privées pourraient ne plus continuer à fournir suffisamment d'informaticiens professionnels pour réparer ou remplacer les systèmes, peu importe les tarifs contractuels offerts. Comme le problème de l'an 2000 est de portée planétaire, qu'il touche toutes les organisations et qu'il impose la même échéance, il est fort probable qu'au fil du temps, la demande de spécialistes dépasse l'offre. Des informaticiens ont prévu que ce phénomène se manifestera d'ici la fin de 1997.

12.98 À la fin de notre vérification au début de mai, les fonctionnaires de certains ministères nous ont informés que le taux de roulement du personnel informatique commençait à être plus élevé que d'habitude. Les médias ont aussi indiqué que la rémunération de ces professionnels augmentait.

12.99 La haute direction doit toujours savoir de quelle façon le ministère ou l'organisme est touché. Des ministères et des organismes pourraient faire appel au Secrétariat du Conseil du Trésor pour qu'il les aide à contrer ce risque.

12.100 L'obtention de mises à niveau conformes auprès des vendeurs se solde par un échec ou un retard. Des tiers vendent beaucoup de produits aux ministères et aux organismes, qui vont des processeurs et des appareils jusqu'aux systèmes d'exploitation et d'applications. Bon nombre de ces produits, dont peut–être les acquisitions des dernières années, ne sont pas conformes au passage à l'an 2000.

12.101 Beaucoup de vendeurs ont indiqué que les nouvelles versions et mises à niveau seront conformes et qu'elles seront sur le marché à une date ultérieure. Certains doivent encore communiquer avec les ministères et les organismes pour leur faire part de l'état de leurs produits ou leur faire savoir si les mises à niveau futures seront conformes et quand elles le seront.

12.102 Pour contrôler ce risque, les bureaux du projet en vue de l'an 2000 doivent prévoir suffisamment de temps pour acheter d'autres produits conformes si les vendeurs ne respectent pas les dates de sortie annoncées. Selon les incidences du risque couru, il faudrait en tenir compte dans le plan d'urgence.

12.103 Risques liés à la correspondance des données. Beaucoup de systèmes sont interconnectés les uns aux autres afin d'assurer des fonctions à des groupes d'utilisateurs. Même si des dispositions peuvent être prises à l'avance quant au mode et au format du transfert des données, des erreurs peuvent se produire, et certains partenaires pourraient ne pas apporter les changements à temps.

12.104 Le degré de dépendance par rapport aux autres systèmes varie d'un système à l'autre. Outre les interfaces internes, plusieurs systèmes dans les ministères et les organismes sont reliés entre eux ainsi qu'à ceux d'autres paliers de gouvernement et de partenaires externes. Les répercussions iraient du rejet d'un nombre limité d'opérations qui pourraient tout de même faire l'objet d'une nouvelle saisie jusqu'à la mise en péril de l'intégrité des fichiers de l'organisation destinataire.

12.105 Les réparations de toutes les liaisons nécessaires doivent être coordonnées et exécutées. Dans le cas des interfaces qui concernent d'autres organisations gouvernementales et des partenaires externes, les bureaux du projet en vue de l'an 2000 doivent confirmer que les systèmes sont conformes au passage à l'an 2000, et ce avant les dates de changement convenues à l'avance par les intéressés. Ils doivent aussi prévoir assez de temps pour la mise à l'essai. Si le transfert de données non conformes risquait de nuire considérablement aux systèmes ministériels, les bureaux de projet pourraient examiner des scénarios de simulation et les inclure dans leurs plans d'urgence.

12.106 Risque de retard du financement. Comme nous l'avons déjà indiqué, de nombreux ministères et organismes n'ont pas encore terminé l'estimation des coûts du projet en vue de l'an 2000. Sans l'information utile sur l'ensemble des besoins de financement, il serait difficile de déterminer l'insuffisance éventuelle des budgets de maintenance des systèmes existants et, pour la haute direction, de déterminer s'il faut demander du financement supplémentaire aux budgets ministériels.

12.107 Comme nous l'avons mentionné, les coûts de préparation à l'an 2000 seront élevés. Au début de mai 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor a estimé qu'il en coûterait un milliard de dollars pour rendre les systèmes du gouvernement conformes au passage à l'an 2000. On a prévu que certains ministères pourraient demander un financement supplémentaire considérable, totalisant peut–être des centaines de millions de dollars.

12.108 Les tâches et interventions liées au projet en vue de l'an 2000 risqueraient d'être reportées si les engagements au niveau du financement n'étaient pas obtenus à temps.

12.109 Que la haute direction soumette ou non des présentations au Conseil du Trésor pour obtenir un financement supplémentaire, elle devra peut–être financer les projets en vue de l'an 2000 à l'interne si elle veut s'assurer que ces derniers ne subissent pas de retard indu.

Une action vigoureuse à l'échelle du gouvernement est de mise

Nécessité de classer la question de l'an 2000 parmi les grandes priorités

12.110 Le Secrétariat sensibilise activement l'ensemble du gouvernement au problème de l'an 2000. Le groupe de travail interministériel établi et présidé par son bureau de projet favorise l'échange de points de vue et d'expériences sur les travaux liés au passage à l'an 2000. Grâce à ses enquêtes, au groupe de travail et à d'autres comités interministériels composés de responsables des technologies de l'information et de sous–ministres, le Secrétariat a joué un rôle important en coordonnant et en facilitant le dossier de l'an 2000.

12.111 Toutefois, nous avons remarqué qu'à la fin d'avril 1997, le rythme des progrès des travaux du gouvernement en vue de l'an 2000 était généralement lent et que la plus grande partie des efforts restait à entreprendre. Nous avons aussi conclu que le problème de l'an 2000 continuait à faire courir des risques importants aux ministères et aux organismes.

12.112 La quantité de travail à faire est renversante et le délai, serré. Pour rappeler l'envergure de la tâche à accomplir par rapport au temps qui reste, les informaticiens ont souvent utilisé un nombre moyen de systèmes ou de composantes à convertir, à mettre à l'essai et à implanter chaque semaine.

12.113 Les données que nous avons recueillies dans le cadre de notre vérification et de notre enquête générale révèlent que la plupart des ministères et des organismes ne pourront pas atteindre la date de mise en oeuvre visée, soit le 1er avril 1998. Les spécialistes du secteur privé nous ont appris que le 1er janvier 1999, qui laisse une année civile pour composer avec les retards et problèmes imprévus avant le siècle prochain, s'imposait, au sein de l'industrie, comme le dernier jour pour la mise en oeuvre intégrale de systèmes conformes au passage à l'an 2000. À la fin de notre vérification, il ne restait que 20 mois avant cette date. Il n'est pas rare que des ministères et des organismes aient à traiter des centaines de modules, de composantes et de systèmes en prévision de l'an 2000. En supposant qu'une organisation compte 100 systèmes et composantes susceptibles d'être touchés, il lui faudrait, tout au long de cette période, analyser, mettre à l'essai et peut–être même convertir et mettre en oeuvre cinq systèmes ou composantes en moyenne par mois, ou au moins un par semaine, pour respecter le calendrier.

12.114 De plus, nous avons observé qu'il n'existait pas de véritables plans d'urgence et que trop de risques importants feraient échouer les projets en vue de l'an 2000.

12.115 Nous craignons que de nombreux systèmes indispensables à l'appui des programmes et services du gouvernement ne soient exposés à des risques. Le rythme des progrès dont nous avons pris connaissance serait sans doute trop lent pour assurer un soutien continu des systèmes en vue de la prestation de ces programmes et services. Le gouvernement doit accorder une priorité très élevée au projet en vue de l'an 2000 et élaborer des plans d'urgence. Il faut une action pressante et vigoureuse à l'échelle du gouvernement. Au terme de la vérification, le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés qu'à son avis, le rythme des progrès s'était accéléré et qu'une action vigoureuse était en cours.

12.116 Comme nous l'avons déjà mentionné, la capacité d'un bureau ministériel du projet en vue de l'an 2000 de gagner l'engagement et l'appui soutenus de la haute direction à toutes les phases est indispensable au succès du projet. Notre examen des neuf ministères nous a permis de relever plusieurs questions qui méritent l'attention de la haute direction. On trouve des exemples de ces questions à la pièce 12.5.

Pièce 12.5

Exemples de questions nécessitant l'appui et l'engagement de la haute direction

Exiger des rapports d'étape réguliers et fréquents sur les travaux en vue de l'an 2000. La plupart des comités de gestion des ministères se réunissent une fois par semaine. La haute direction devrait demander des rapports d'étape au moins une fois par mois et plus souvent en cas de retards ou à l'approche de jalons clés.

S'assurer que tous les programmes et opérations importants sont dénombrés et classés de façon appropriée. La haute direction devrait s'assurer que tous les directeurs sont convaincus que le dénombrement des systèmes en vue de l'an 2000 est complet. Elle devrait approuver la hiérarchisation et veiller à ce que cette dernière respecte l'importance des programmes et tienne compte des répercussions possibles du passage à l'an 2000.

Faire participer la vérification et l'évaluation internes en tant que source d'assurance. Bon nombre des ministères que nous avons examinés ont fait participer la vérification et l'évaluation internes à leurs projets en vue de l'an 2000 ou y ont fait appel à titre de processus indépendant. Les ministères devraient utiliser la fonction interne de vérification et d'évaluation en tant que source d'assurance. Ainsi, cette dernière pourrait s'assurer que le dénombrement est complet, que les progrès correspondent au plan et au calendrier et que les jalons sont respectés, tout en se chargeant du contrôle de la qualité.

Obtenir l'appui de l'ensemble du ministère au cas où le tri des systèmes s'imposerait. Si le tri des systèmes devenait inévitable, la haute direction devrait voir à ce que l'ensemble du ministère soit d'accord pour que l'on mette l'accent sur les systèmes choisis. La haute direction devrait être convaincue que la décision servira le mieux les intérêts du ministère et des bénéficiaires de ses programmes.

Faire élaborer des plans d'urgence. La haute direction devrait faire élaborer des plans d'urgence. Si la mise en oeuvre de ces plans devenait nécessaire, il faudrait y allouer suffisamment de temps.

Surveiller les risques et obstacles éventuels et les surmonter s'ils se matérialisent. Il pourrait se poser de nombreux risques et obstacles susceptibles de menacer le projet en vue de l'an 2000. Certains pourraient toucher beaucoup de ministères, d'autres pourraient être propres à un seul. La haute direction devrait rester vigilante et, s'ils se matérialisaient, elle devrait être prête à y faire face, soit au niveau ministériel, soit en travaillant de pair avec les autres ministères et les organismes centraux.

12.117 En particulier, dans les grands ministères et organismes qui possèdent des systèmes indispensables et là où le Secrétariat a établi que le problème de l'an 2000 nécessitait plus d'attention, le Secrétariat doit veiller à ce que la haute direction de chacune de ces organisations suive constamment de près les mesures prises pour régler le problème.

12.118 Les ministères et les organismes devraient accorder une priorité très élevée aux projets en vue de l'an 2000 et élaborer des plans d'urgence. La haute direction devrait prêter un appui continu à l'effort en vue de l'an 2000 et composer avec les risques et difficultés au fur et à mesure qu'ils surviennent.

12.119 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait encourager les efforts des ministères en continuant à inciter la haute direction des ministères et des organismes à maintenir son engagement et son appui à l'égard des travaux en vue de l'an 2000.

Nécessité d'une perspective de portée gouvernementale

12.120 Le gouvernement fournit ses programmes et services à la population par l'intermédiaire de nombreux ministères et organismes. Ceux–ci en sont à différentes étapes de leurs projets en vue de l'an 2000 et disposent de diverses capacités pour régler le problème. Par ailleurs, alors que les ministères et les organismes s'occupent des systèmes qui sont indispensables à leurs propres programmes et opérations, il est aussi important qu'une attention particulière soit portée aux systèmes qui sont indispensables au gouvernement dans son ensemble.

12.121 Le gouvernement doit recenser et hiérarchiser un nombre contrôlable de systèmes qui sont indispensables à l'appui de ses principaux programmes et de ses services essentiels, et confier à un groupe précis la surveillance de leur mise en oeuvre en vue de l'an 2000. Il s'agit de systèmes qui auraient des répercussions importantes sur des secteurs comme la santé et la sécurité, les finances, les intérêts et difficultés du public, et les questions juridiques.

12.122 Le bureau du projet en vue de l'an 2000 du Secrétariat est chargé de surveiller les efforts qu'entreprend l'ensemble du gouvernement pour régler le problème de l'an 2000. Il nous a informés que son plan de travail contient un projet de surveillance de l'état de préparation de tous les systèmes indispensables à la mission. Il a indiqué que le projet prévoit des mises à jour sur les progrès des ministères en septembre 1997 et en janvier 1998, mais que les instruments de collecte et d'analyse de l'information restent à élaborer.

12.123 Les ministères et les organismes demeureraient responsables de ces systèmes dans le cadre de leurs projets en vue de l'an 2000. À notre avis, le rôle de surveillance servirait principalement à faire en sorte : que le calendrier et les jalons soient en place; que l'on prévoie assez de temps pour la mise à l'essai, la mise en oeuvre et la correction des erreurs décelées avant l'an 2000; enfin, que l'on élabore des plans d'urgence pour ces systèmes. Le bureau de projet du Secrétariat surveillerait de façon continue les progrès et interviendrait sur le plan stratégique, au besoin.

12.124 Lorsqu'un programme dépend de l'interconnexion de systèmes qui se trouvent dans plus d'une organisation, le bureau de projet du Secrétariat assurerait le recensement et la surveillance de tous les systèmes et applications connexes. Les fonctions de ces systèmes seraient gravement compromises si certaines de leurs composantes n'étaient pas converties et mises en oeuvre à temps.

12.125 À l'issue de la vérification, le Secrétariat nous a informés que, dans le cadre de son projet de surveillance des projets en vue de l'an 2000 au gouvernement, il avait l'intention de se pencher sur les systèmes les plus indispensables. Son bureau de projet a aussi indiqué qu'une première liste de ces systèmes faisait l'objet d'un examen interne.

12.126 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait accorder une priorité élevée à son projet de surveillance, en particulier, à ses travaux visant à déterminer et à surveiller un nombre contrôlable de systèmes les plus indispensables au gouvernement. Il devrait intervenir sur le plan stratégique, au besoin, afin d'assurer la mise en oeuvre réussie de ces systèmes avant l'an 2000. À cet égard, il faudrait élaborer des plans d'urgence connexes afin de permettre aux principaux programmes et services essentiels de bénéficier d'un appui continu à l'approche du nouveau millénaire.

Un rôle pour les ministres et le Parlement

12.127 Compte tenu de l'éventuelle importance de la question, nous nous attendions à ce que les ministres s'engagent à relever le défi de l'an 2000 et à ce que le Parlement soit tenu au courant du problème et des effets qu'il pourrait avoir sur la prestation des programmes et services du gouvernement.

12.128 En examinant les ministères, nous n'avons pas pu confirmer que les ministres avaient reçu des renseignements à ce sujet. Depuis le début de 1997, le bureau de projet du Secrétariat préparait une présentation aux ministres du Conseil du Trésor; elle avait pour but de les informer de la question de l'an 2000 et de demander du financement pour gérer un certain nombre de projets afférents d'envergure gouvernementale.

12.129 À la fin de juin, le Secrétariat nous a informés que l'on avait approuvé une présentation qui serait adressée aux ministres du Conseil du Trésor au cours de l'été de 1997. Le Secrétariat a aussi indiqué qu'une deuxième présentation serait soumise à l'automne afin d'informer le Conseil du Trésor de l'état de préparation du gouvernement en vue de l'an 2000 et des coûts estimatifs connexes.

12.130 À notre avis, on devrait amener les ministres à appuyer le projet en vue de l'an 2000. Leur soutien pourrait s'avérer précieux pour surmonter les risques et obstacles qui pourraient surgir plus tard. Par ailleurs, le Parlement devrait être tenu au courant de cette menace imminente et des progrès du gouvernement dans sa lutte contre celle–ci.

12.131 Les ministères et les organismes devraient obtenir rapidement l'engagement des ministres, les informer de l'urgence de la menace que l'an 2000 représente pour les programmes et services du gouvernement, et gagner leur appui pour surmonter les risques et obstacles qui pourraient surgir. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait continuer à favoriser la participation des ministres du Conseil du Trésor et à les renseigner périodiquement sur les progrès du gouvernement dans la gestion des projets en vue de l'an 2000 et des projets de portée gouvernementale.

12.132 Le gouvernement devrait éclairer régulièrement le Parlement sur la question de l'an 2000, les répercussions qu'elle pourrait avoir sur les programmes et services du gouvernement, et les progrès réalisés en vue de la conformité au passage à l'an 2000.

Possibilités de gains d'efficience

12.133 La principale orientation des projets en vue de l'an 2000 est le contrôle des risques d'erreurs et de défaillances des systèmes qui pourraient interrompre ou menacer les programmes du gouvernement et les services à la population. Parallèlement, des possibilités de gains d'efficience se présentent dans l'ensemble des travaux gouvernementaux en vue de l'an 2000. En tirant profit de certaines possibilités, on pourrait contrer des risques recensés; grâce à d'autres possibilités, on pourrait réduire les doubles emplois entre les ministères et les organismes. Nous nous attendrions à ce que, pour entraver la menace posée par l'an 2000, des mesures soient prises à l'égard des questions communes au gouvernement afin de maximiser la rentabilité.

12.134 Depuis l'établissement, en 1996, du bureau du projet en vue de l'an 2000 au Secrétariat du Conseil du Trésor, on a entrepris des efforts pour recenser les questions horizontales de manière à en faire profiter à tous les ministères et organismes. Grâce à la formation d'un comité interministériel, le bureau précité a pu énoncer les questions horizontales et élaborer un plan de travail pour les traiter.

12.135 Le Secrétariat entendait présenter en mars 1997 la question de l'an 2000 aux ministres du Conseil du Trésor en vue de leur demander de sanctionner et d'approuver le financement du plan de travail. Au terme de notre vérification au début de mai, le Secrétariat procédait à la révision de sa présentation et à la préparation du plan de travail en vue de l'an 2000. À la fin de juin, le Secrétariat a relevé 12 projets d'envergure gouvernementale et les exigences de financement connexes, et a dressé une liste de six défis. Le Secrétariat a reçu par la suite l'autorisation de présenter lesdits projets et exigences au Conseil du Trésor.

12.136 Nous mentionnons dans les paragraphes suivants des questions qui, à notre avis, méritent une attention particulière à l'échelle du gouvernement.

12.137 Pénurie de ressources techniques. Le maintien du personnel clé est un secteur de risque pour beaucoup de ministères. Les grands ministères qui font beaucoup de travaux internes de mise au point de systèmes sont particulièrement menacés. Les entreprises privées mettent déjà en oeuvre des stratégies spéciales pour garder leur propre personnel technique clé pendant la durée de leurs projets en vue de l'an 2000. La nature du problème nécessite une action à l'échelle du gouvernement.

12.138 En mai, le Secrétariat a animé une séance de travail avec des représentants ministériels où il a été question des ressources humaines et de moyens de garder le personnel. Il nous a informés que la Direction du dirigeant principal de l'information avait aussi élaboré un plan d'action pour gérer les ressources humaines de l'industrie des technologies de l'information. Le plan comprenait des besoins directement liés à l'an 2000 dans le cadre de La Relève, projet visant à régler les problèmes de ressources humaines au gouvernement.

12.139 On se soucie également de la longueur du cycle d'approvisionnement. Les cycles complets peuvent durer de six à neuf mois. Plus il est long, plus la possibilité d'embaucher des entrepreneurs compétents est faible et plus

leurs services coûtent cher. Le Secrétariat a indiqué qu'un groupe interministériel était mis sur pied pour examiner le processus d'approvisionnement et étudier ce moyen d'obtenir des ressources techniques.

12.140 Conformité des produits de vendeurs au passage à l'an 2000. Tous les ministères et organismes ont besoin d'information sur la conformité des versions existantes des produits de vendeurs et sur l'état d'avancement de l'élaboration des prochaines versions conformes. On pourrait réaliser des gains d'efficience en demandant à un seul groupe de communiquer avec les vendeurs et de surveiller les mises au point futures.

12.141 En 1996, un groupe d'approvisionnement d'un ministère s'est mis à élaborer un répertoire d'information sur les produits de vendeurs qui, depuis, s'est avéré insuffisant. Au moment de notre vérification, un autre groupe poursuivait ce projet, en ajoutant de l'information précise sur les produits utilisés dans les divers environnements d'exploitation qu'assurait le ministère. On avait estimé les ressources nécessaires pour étendre la base à tous les ministères et organismes et pour faciliter l'échange d'information avec eux mais elles étaient toujours à l'étape d'approbation.

12.142 Certification des systèmes partagés. L'ensemble du gouvernement partagera un certain nombre de systèmes administratifs, par exemple en gestion financière et en ressources humaines. On pourrait réaliser des gains d'efficience en vérifiant une seule fois que les applications sont conformes au passage à l'an 2000.

12.143 Le Secrétariat a commandé un examen de ces systèmes au début de 1997 et a signalé que bon nombre des applications étaient ou seraient conformes. L'examen a permis de déceler des secteurs où l'infrastructure et l'environnement des postes de travail devaient subir des modifications pour que les systèmes partagés fonctionnent en l'an 2000.

12.144 L'examen ne visait pas et n'a pas inclus la validation des applications commerciales. Pour servir les ministères et les organismes et pour leur permettre de se pencher sur leurs propres infrastructure et environnement des technologies de l'information, il vaudrait la peine de faire certifier les applications par le vendeur ou par un tiers.

12.145 Normes d'affichage de la date. Dans le secteur des technologies de l'information, il existe diverses normes pour la date et beaucoup de solutions au problème de l'an 2000. De fait, le secteur a discuté de l'établissement d'une norme d'affichage unique.

12.146 Depuis 1988, il existe une norme pour la date dans les *Normes du Conseil du Trésor sur la technologie de l'information*. Si les ministères et les organismes l'avaient respectée, les interfaces de systèmes internes du gouvernement poseraient une menace moins grande à l'approche du prochain millénaire. Toutefois, décréter une norme pour adoption immédiate pourrait compromettre beaucoup de projets en vue de l'an 2000 déjà en cours dans les ministères et les organismes. Il serait utile que le gouvernement promulgue les normes établies pour les faire adopter à long terme.

12.147 Installations de mise à l'essai. Les ministères et les organismes doivent planifier à l'avance la phase de mise à l'essai. Pour les projets en vue de l'an 2000, il faudra un environnement de mise à l'essai distinct de l'environnement de production. Beaucoup de ministères et d'organismes ne disposeront pas d'un excédent de capacité de traitement pour créer de tels environnements de mise à l'essai. L'utilisation des ressources pourrait faire double emploi si tous les ministères et organismes devaient acquérir une capacité supplémentaire aux fins de la mise à l'essai. En éprouvant les applications et fichiers dans des installations centrales, on pourrait acquérir une expérience et en faire profiter d'autres ministères et d'autres organismes.

12.148 Il vaudrait la peine de déterminer s'il est faisable de créer des installations de mise à l'essai qui pourraient servir certains ministères et certains organismes. Le bureau de projet du Secrétariat a retenu un projet dans le cadre duquel la possibilité d'établir une installation commune de mise à l'essai fera l'objet d'une étude.

12.149 Incidences juridiques. À la fin de mai 1997, l'analyse des incidences juridiques de l'an 2000 avait surtout porté sur l'impartition et l'administration des marchés.

12.150 Des travaux limités ont examiné et analysé d'autres incidences juridiques pour le gouvernement qui pourraient découler de l'an 2000. Au nombre des scénarios possibles figurent les suivants :

- erreurs dans les services et les renseignements du gouvernement sur lesquels comptent les entreprises ou le public;

- interruptions de service qui causeraient des retards, donc des pertes commerciales;

- mauvais fonctionnement de produits ou d'appareils certifiés par le gouvernement;

- défauts, erreurs, interruptions ou défaillances de produits et services réglementés par le gouvernement.

12.151 À notre avis, il serait utile de faire des analyses juridiques de manière que les ministères et les organismes puissent recevoir des orientations et des avis sur les mesures de précaution à prendre au besoin. À la fin de juin, le bureau de projet du Secrétariat a ajouté les questions juridiques soulevées par l'an 2000 à sa liste des défis à relever.

12.152 Le Secrétariat a signalé la plupart de ces possibilités et bien d'autres. Toutefois, au début de mai 1997, des projets étaient en cours, alors que d'autres n'avaient pas encore démarré. En outre, aucun projet concernant les normes d'affichage de la date et les incidences juridiques ne s'inscrivait dans les activités proposées. Si l'on ne donne pas rapidement suite aux possibilités recensées, l'effort centralisé perdra sa capacité de servir les ministères et les organismes.

12.153 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait accélérer son plan de travail en vue de l'an 2000 et amorcer ou hâter les projets prévus dans le plan. Il devrait aussi déterminer s'il serait utile d'y inclure des projets concernant les normes d'affichage de la date et les incidences juridiques.

Conclusion

12.154 La question de l'an 2000 peut occasionner d'importantes répercussions défavorables sur les programmes et les opérations du gouvernement. Les enjeux pour le gouvernement sont élevés. En particulier, les systèmes indispensables à l'appui des principaux programmes pourraient tomber en panne et porter atteinte à la santé, à la sécurité et à d'autres services essentiels à la population. À part les retombées directes des erreurs ou défaillances de systèmes, la confiance des Canadiens dans la fonction publique pourrait aussi être menacée.

12.155 Notre vérification des ministères et notre enquête générale ont révélé qu'à la fin d'avril 1997, la plupart des ministères et des organismes du gouvernement en étaient aux premières étapes de leurs projets en vue de l'an 2000. Nous avons conclu que le rythme des progrès avait jusque là été généralement lent et que les risques résiduels pour les systèmes du gouvernement restaient élevés.

12.156 L'état actuel de préparation du gouvernement au passage à l'an 2000 le place dans une situation particulièrement vulnérable, compte tenu du temps limité qu'il reste pour la conversion, la mise à l'essai et la mise en oeuvre. Si l'on part de la nouvelle norme dans l'industrie, qui est de prévoir une année civile pour composer avec les retards et problèmes imprévus, le gouvernement ne disposait plus que de 20 mois au terme de notre vérification, pour accomplir une tâche énorme qui s'avérerait peut être écrasante. De plus, il reste des risques incroyables qui pourraient menacer la mise en oeuvre des systèmes adoptés, et il faut élaborer de véritables plans d'urgence.

12.157 Nous craignons que si les progrès se poursuivaient au rythme observé, ils se produiraient probablement trop lentement pour que la menace posée par l'an 2000 puisse être contrée. Les systèmes à l'appui des principaux programmes et services essentiels pourraient tomber en panne et la prestation continue de ces programmes et services pourrait être en danger.

12.158 À notre avis, il faut une action urgente et vigoureuse de la part du gouvernement, y compris la participation des ministres, voire des comités parlementaires, à la promotion des projets de préparation à l'an 2000. Nous soulignons également la nécessité d'élaborer de véritables plans d'urgence qui pourront servir de protection, particulièrement pour les programmes principaux et services essentiels.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Le gouvernement a accordé la plus haute priorité à la question de l'an 2000. Le Conseil du Trésor a approuvé un plan d'action énergique pour les projets de portée gouvernementale. Le gouvernement s'occupe des besoins horizontaux communs, y compris les questions concernant les ressources humaines et l'approvisionnement, en vue de recruter et de garder suffisamment de personnel compétent pour entreprendre le travail requis. Il échange les meilleures pratiques et méthodes de façon à retirer le maximum des travaux en cours. Il surveille et communique régulièrement les progrès des ministères afin de s'assurer que les mesures appropriées sont prises au besoin. Pour relever ce défi unique, le gouvernement exécute des activités à un rythme qui s'accélère constamment.*

Le Secrétariat du Conseil du Trésor, quant à lui, est à examiner l'état de préparation de tous les systèmes assurant des services publics que le gouvernement juge essentiels à la mission, en vue de confirmer que ces derniers continueront de bien fonctionner après le 31 décembre 1999. La Direction du dirigeant principal de l'information prend de nombreuses dispositions pour comprendre et surveiller les plans d'action des ministères visant les systèmes indispensables à la mission, y compris leur obligation d'élaborer et de présenter des plans d'urgence pour les cas où ces systèmes ne seraient pas pleinement exploitables à cette date.

Le gouvernement appuie généralement les recommandations formulées dans le présent rapport et remercie le vérificateur général d'avoir contribué à accroître la sensibilisation à ce projet.

À propos de la vérification

Objectifs et étendue

La vérification a porté sur les risques que la menace de l'an 2000 fait courir aux programmes et aux services du gouvernement. Nous avons examiné les progrès des projets en vue de l'an 2000 dans plusieurs ministères afin de déterminer l'état de préparation général du gouvernement.

La vérification permet de renseigner le Parlement sur la crise de l'an 2000 et sur notre évaluation de l'état de préparation du gouvernement à cet égard, et de susciter une action appropriée relativement aux systèmes indispensables et aux systèmes qui touchent les intérêts de l'État et du public. La vérification a aussi permis de recenser et de faire ressortir les questions et les secteurs auxquels le gouvernement et le Parlement doivent porter plus d'attention pour relever le défi posé par l'an 2000.

L'examen concernait neuf ministères : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Service correctionnel Canada, Défense nationale, Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada, le ministère de la Justice Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Revenu Canada et Anciens Combattants Canada. Ces ministères ont été choisis parce qu'ils offrent des programmes principaux et des services essentiels au public. Ensemble, ils représentent 32 p. 100 des dépenses budgétaires du gouvernement et 94 p. 100 des recettes budgétaires prévues pour 1996-1997.

Afin d'avoir une meilleure idée de l'état de préparation dans l'ensemble du gouvernement, nous avons aussi fait une enquête générale auprès de plus de 60 ministères et organismes. Ils représentent des organisations gouvernementales que dirigent des sous–ministres ou des personnes de niveau équivalent. Nous leur avons demandé, entre autres, de l'information sur leur état de préparation au 30 avril 1997. Nous avons reçu une cinquantaine de réponses dont certaines ne donnaient pas suite à toutes les questions de l'enquête. Nous n'avons pas validé les réponses des participants.

Nous avons également examiné les projets entrepris par la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor pour atténuer les risques que l'an 2000 fait courir au gouvernement.

Critères

S'il y a lieu, nous discutons des critères détaillés dans les sections qui correspondent aux observations et aux constatations. Les critères généraux retenus pour la vérification sont les suivants.

- L'ensemble du gouvernement doit prendre des initiatives concrètes pour surmonter, à l'approche de l'an 2000, la difficulté posée par les pratiques de codage de l'année à deux chiffres en technologies de l'information, et de surveiller les progrès en vue d'évaluer et de relever le défi.

- Au niveau des ministères et des organismes, un plan et une structure détaillés doivent permettre de sensibiliser la haute direction et d'obtenir son appui, et de gérer et de contenir les risques liés à l'an 2000, notamment de déterminer et d'évaluer les risques ainsi que de mettre en oeuvre et à l'essai les

mesures correctives prises à l'égard des systèmes, des appareils ou des installations susceptibles d'être touchés.

- Des projets doivent permettre de coordonner et de favoriser les efforts déployés par les ministères et les organismes en vue de l'an 2000, de manière à en maximiser la rentabilité.

- Les pratiques de gestion appliquées pour faire face au problème de l'an 2000 doivent accorder l'importance voulue à l'économie et à l'efficience.

- Le Parlement doit être tenu au courant des questions d'importance que soulève le défi de l'an 2000 et de ses répercussions sur la prestation des programmes et des services du gouvernement.

Équipe de vérification

Greg Boyd
Brian Element
Joe Lajeunesse
Maria Wisniowski

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M^{me} Nancy Cheng.

Chapitre 13

Santé Canada — La santé des Premières nations

Table des matières

Page

Points saillants 13-5

Introduction 13-7

L'état de santé des membres des Premières nations est bien pire que celui de la population canadienne en général 13-7

La prestation des services de santé aux Premières nations présente des défis considérables 13-7

La Direction générale des services médicaux offre des services de santé aux membres des Premières nations 13-8

Les programmes de santé communautaire sont offerts de diverses façons 13-9

Les Premières nations bénéficient de différents services de santé non assurés 13-11

Objet de la vérification 13-12

Observations et recommandations 13-13

Programmes de santé communautaire offerts en vertu d'accords de contribution distincts 13-13

Maintenir l'équilibre entre le besoin de souplesse et la nécessité de remplir les obligations du gouvernement pose un défi 13-13

Il est difficile d'administrer des programmes qui se chevauchent 13-14

Souvent les ententes n'indiquent pas clairement les attentes et les activités particulières 13-15

Les rapports d'activités ne sont pas remis régulièrement 13-15

Il faut améliorer la gestion des accords de contribution 13-16

Transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités 13-17

On a établi un cadre de transfert approprié 13-17

Les transferts ont permis aux Premières nations de commencer à gérer leurs propres programmes de santé 13-18

Importance de la période de transition 13-20

Les rapports sur le rendement doivent être axés sur les résultats 13-20

Les exigences en matière de vérification n'ont pas été suffisamment respectées 13-22

L'évaluation de l'initiative de transfert n'a pas mesuré les changements obtenus au plan de la santé 13-23

Services de santé non assurés (SSNA) 13-23

Risques liés au Programme 13-24

Préoccupations du Ministère au sujet des pratiques des médecins en matière d'ordonnances 13-24

Des économies sont réalisées 13-24

La gestion des prestations pharmaceutiques présente d'importantes lacunes 13-25

Le Programme permet aux clients d'avoir accès à des quantités extrêmement élevées de médicaments prescrits 13-27

Graves conséquences pour la santé des Premières nations 13-29

Lenteur des mesures d'intervention 13-30

Besoin de solutions globales 13-31

Prestation de services superflus par des dentistes 13-32

Surfacturation par des fournisseurs de services 13-34

Possibilités d'améliorer l'efficience du transport pour des raisons de santé 13-36

Nécessité de résoudre les problèmes systémiques avant le transfert du Programme des SSNA 13-37

D'importantes préoccupations suscitées par la vérification antérieure subsistent 13-37

Conclusion 13-39

À propos de la vérification 13-41

Pièces

13.1 Indicateurs de l'état de santé des membres des Premières nations - 1993 13-7

13.2 Principaux facteurs socio–économiques qui ont une incidence sur la santé des Premières nations 13-8

13.3 Direction générale des services médicaux — Services de santé destinés aux Premières nations Dépenses pour 1995-1996 13-9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.4 Programmes de santé communautaire 13-10

13.5 Caractéristiques des ententes pour l'exécution des programmes 13-11

13.6 Dépenses pour les programmes de santé communautaire et les transferts en 1995-1996 13-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.7 Objectif du Programme des services de santé non assurés 13-13

13.8 Dépenses liées aux Services de santé non assurés pour 1995-1996 13-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.9 Chevauchements de certains programmes et de problèmes de santé 13-14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.10 Évaluation des accords de contribution 13-15

13.11 Cadre pour le transfert de la responsabilité des programmes de santé aux Premières nations 13-19

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.12 Évaluation des plans de santé communautaire 13-20

13.13 Frais d'exécution des ordonnances pour les médicaments prescrits 13-25

13.14 Aperçu du processus d'obtention et de remboursement des médicaments prescrits dans le cadre du Programme des services de santé non assurés 13-26

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.15 Analyse de l'accès aux médicaments prescrits — Clients des Services de santé non assurés 13-29

13.16 Prestation de services dentaires superflus 13-33

Santé Canada - La santé des Premières nations

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Ronnie Campbell

Points saillants

13.1 L'état de santé des membres des Premières nations est bien pire que celui de la population canadienne en général. Il est influencé par les mauvaises conditions socio–économiques de leurs collectivités, qui posent des défis considérables pour Santé Canada et les autres parties leur offrant des services de santé.

13.2 Il est nécessaire d'améliorer la gestion des programmes de santé communautaire exécutés en vertu d'accords de contribution distincts. Santé Canada ne surveille pas efficacement ces accords. Souvent, il n'existait pas de descriptions claires et détaillées des programmes à mettre en oeuvre dans les collectivités visées. Dans environ les deux tiers des accords que nous avons examinés, le Ministère ne possédait pas les renseignements exigés sur les activités poursuivies dans les collectivités.

13.3 On a élaboré un cadre approprié pour le transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités, ce qui a permis aux Premières nations de commencer à gérer leurs propres programmes de santé. Toutefois, ce cadre n'a pas encore été mis en oeuvre complètement. Les rapports exigés fournissent rarement des renseignements sur le rendement dans le domaine de la santé, et les exigences en matière de vérification des programmes n'étaient pas suffisamment satisfaites. De plus, l'évaluation de l'initiative de transfert n'a pas mesuré les changements dans la santé de la population.

13.4 La gestion des prestations pharmaceutiques fournies en vertu du Programme des services de santé non assurés (SSNA) comporte des lacunes importantes, ce qui permet aux clients de se procurer de très grandes quantités de médicaments prescrits. Bien que le Ministère soit au courant depuis presque dix ans du problème de l'usage à mauvais escient des médicaments prescrits, nous n'avons constaté aucun signe indiquant qu'il soit beaucoup plus difficile d'en obtenir. Malgré la gravité du problème et les nombreux cas rapportés de toxicomanie due à l'utilisation de médicaments prescrits et de décès liés à ceux–ci dans les collectivités des Premières nations, on a mis beaucoup de temps à intervenir.

13.5 Afin d'essayer de combler les lacunes du Programme, Santé Canada fait actuellement l'essai d'un système de traitement aux points de service, dont la mise en oeuvre intégrale est prévue à l'automne 1997. Ce système pourrait s'avérer un mécanisme clé pour le contrôle de l'utilisation des médicaments et l'administration des prestations pharmaceutiques. Le Ministère doit toutefois rédiger un protocole précis pour orienter les mesures d'intervention et surveiller de près les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement.

13.6 Les fournisseurs de soins dentaires ont tendance à ne pas offrir les services selon les besoins mais plutôt selon les fréquences et les limites établies, ce qui donne lieu à la prestation de services superflus à certains patients des Premières nations. Le Ministère a mis à l'essai un processus de détermination préalable et il prévoit mettre en oeuvre à l'échelle nationale ce modèle axé sur les besoins.

13.7 Le Ministère a réussi à instaurer certaines mesures de gestion des coûts, ce qui a permis de réduire le taux d'augmentation des coûts directs du Programme des services de santé non assurés (SSNA), le faisant passer ainsi de 22,9 p. 100 en 1990-1991 à 5,6 p. 100 en 1995-1996. Cependant, d'autres économies peuvent être réalisées dans d'autres domaines, notamment en ce qui a trait aux frais d'exécution des ordonnances et au transport pour des

raisons de santé. De plus, la direction doit améliorer l'évaluation des demandes de remboursement et les vérifications des fournisseurs.

Introduction

13.8 La santé est une question importante dont se préoccupent tous les Canadiens. Dans l'ensemble, la santé de la population canadienne se compare avantageusement à celle des habitants des autres pays. Il existe toutefois des disparités au Canada. En effet, l'état de santé des membres des Premières nations est bien pire que celui de la population canadienne en général.

13.9 Une multitude de facteurs influent sur la santé d'une population, y compris celle des Premières nations. L'accès à des soins de santé de haute qualité constitue un facteur important qui contribue à déterminer l'état de santé. Beaucoup d'intervenants participent à la prestation de tout un éventail de services et de programmes de santé.

L'état de santé des membres des Premières nations est bien pire que celui de la population canadienne en général

13.10 Au mois de mars 1997, la population des Premières nations comptait environ 640 000 Indiens de droit (ou inscrits) et Inuits, tels qu'ils sont définis aux fins de la *Loi sur les Indiens*. Ils représentent près de 2 p. 100 de la population canadienne. Environ 60 p. 100 des membres des Premières nations vivent dans les réserves, et 40 p. 100 à l'extérieur.

13.11 Du point de vue de l'état de santé, il existe des différences flagrantes entre la population des Premières nations et la population canadienne en général (voir la pièce 13.1). Dans le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, déposé en 1996, on parle de l'état de santé de ces peuples en termes de tragédie et de crise. Le Forum national sur la santé a conclu récemment que la santé des Autochtones continue d'être très menacée. Certains des écarts constatés ont diminué au cours des dernières décennies, mais des différences importantes subsistent. Par exemple, le taux de mortalité infantile chez les membres des Premières nations a diminué, passant de 2,5 fois celui de l'ensemble de la population canadienne en 1979 à 1,7 fois ce taux en 1987, et il est demeuré à ce niveau depuis.

Pièce 13.1

Indicateurs de l'état de santé des membres des Premières nations - 1993

(par rapport à la population canadienne en général)

- Mortalité infantile — 1,7 fois plus élevée
- Espérance de vie — de 7 à 8 ans de moins
- Taux de diabète — 3 fois supérieur
- Taux de tuberculose — 6,6 fois plus élevé
- Taux de suicide chez les jeunes — de 5 à 8 fois plus élevé

Source : Santé Canada

La prestation des services de santé aux Premières nations présente des défis considérables

13.12 Les responsables de la prestation des services de santé aux membres des Premières nations, qui s'efforcent de combler les écarts importants en matière de santé, doivent relever d'autres défis. La population à laquelle ces services s'adressent est dispersée sur le plan géographique, et vit souvent dans des collectivités isolées. Il y a plus de 600 Premières nations, c'est–à–dire des bandes d'Indiens inscrits ou d'Inuits, dont certaines renferment plusieurs collectivités. Nombre de collectivités sont considérablement éloignées des villes et n'ont pas accès facilement ou

directement à des médecins et aux services de santé provinciaux. Par exemple, il existe 121 collectivités isolées auxquelles on ne peut accéder par route, et 75 autres qui sont accessibles par route mais sont situées à plus de 90 kilomètres du médecin le plus proche. En outre, beaucoup de collectivités sont petites; en effet, 75 p. 100 d'entre elles comptent moins de 1 000 habitants.

13.13 L'état de santé de la population des Premières nations est influencé par des conditions socio–économiques bien souvent très mauvaises. La pièce 13.2 expose certains des facteurs importants qui, selon Santé Canada, la Commission royale sur les peuples autochtones et le Forum national sur la santé, ont une incidence sur la santé des Premières nations. Les fournisseurs de services de santé n'ont aucun contrôle sur ces facteurs, mais ceux–ci influent toutefois sur leur capacité d'obtenir les résultats souhaités.

Pièce 13.2

Principaux facteurs socio– économiques qui ont une incidence sur la santé des Premières nations

- Niveaux de scolarisation très inférieurs
- Logements insalubres
- Chômage élevé
- Faibles revenus
- Dépendance à l'égard du bien–être social

Sources : Santé Canada, Commission royale sur les peuples autochtones, Forum national sur la santé

13.14 Plusieurs administrations participent à la prestation des services de santé à la population des Premières nations, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral par le truchement de Santé Canada, et les administrations locales des Premières nations. Cependant, elles n'ont pas une vision commune de leurs responsabilités et rôles respectifs.

13.15 Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont principalement responsables de la prestation des soins de santé aux résidants des territoires relevant de leur compétence, y compris la prestation des services médicaux et des services hospitaliers. Certaines provinces ont inclus les Premières nations dans leurs programmes qui vont au–delà des services de base, alors que d'autres ne l'ont pas fait. Les gouvernements provinciaux et territoriaux estiment que le gouvernement fédéral devrait accepter l'entière responsabilité de tous les programmes de santé destinés aux membres des Premières nations, qu'ils vivent dans les réserves ou à l'extérieur de celles–ci.

13.16 Le gouvernement fédéral, pour sa part, considère les soins de santé comme une responsabilité essentiellement provinciale. À son avis, tous les résidants d'une province ont droit aux services de santé provinciaux, y compris les membres des Premières nations. Il soutient que la prestation des services de santé aux Indiens inscrits et aux Inuits, par le gouvernement fédéral, est fondée sur des politiques et non sur des obligations en vertu des traités ou sur d'autres obligations juridiques.

13.17 La plupart des Premières nations estiment de façon générale que tous les services de santé nécessaires doivent leur être fournis en vertu des droits ancestraux ou des droits issus des traités et que, à ce titre, ces services représentent une obligation fiduciaire de la Couronne.

La Direction générale des services médicaux offre des services de santé aux membres des Premières nations

13.18 Santé Canada offre des services de santé aux membres des Premières nations, par l'intermédiaire de la Direction générale des services médicaux. Dirigée par un sous–ministre adjoint, elle dispose d'un effectif d'environ

1 800 équivalents temps plein (ETP) pour remplir cette tâche. Il y a trois directions clés à l'administration centrale, à Ottawa (Programmes de santé des Premières nations et des Inuits; Politiques des programmes, secrétariat du transfert et planification; Services de santé non assurés), et huit bureaux régionaux (Atlantique, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Pacifique et Yukon).

13.19 La Direction générale a pour objectif d'aider les Indiens inscrits, les Inuits et les résidants du Yukon à atteindre un niveau de santé comparable à celui des autres Canadiens vivant dans des endroits semblables. Les services de santé sont fournis dans le cadre du Programme des services de santé non assurés (SSNA) et des programmes de santé communautaire. Les dépenses liées à ces programmes ont atteint environ un milliard de dollars en 1995-1996 (voir la pièce 13.3).

Pièce 13.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.20 Depuis le Budget fédéral de 1994, il faut gérer les dépenses des programmes sans dépasser une enveloppe d'un montant fixe. On a fixé le taux de croissance annuel à 6 p. 100 en 1995-1996, à 3. p. 100 en 1996-1997 et en 1997-1998, et à environ 1 p. 100 en 1998-1999. Le Ministère a établi des enveloppes régionales. Chaque région est libre de réaffecter les ressources d'un programme à un autre, dans les limites de son enveloppe.

Les programmes de santé communautaire sont offerts de diverses façons

13.21 Les programmes de santé communautaire englobent principalement des activités et des programmes liés à la santé publique, à l'éducation en matière de santé, à la promotion de la santé et à des stratégies visant à régler des problèmes de santé particuliers, tel l'abus de l'alcool et des drogues. Ces services sont offerts aux membres des Premières nations vivant dans les réserves. La pièce 13.4 donne une brève description de cinq des principaux programmes : Soins infirmiers, Représentants en santé communautaire, Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones, Grandir ensemble (qui porte aussi le nom d'Initiative pour le développement de l'enfant) et Pour des collectivités en bonne santé.

Pièce 13.4

Programmes de santé communautaire

Programme	Date d'instauration	Description	Exemple des activités
Soins infirmiers	Années 1920	Les infirmières et infirmiers jouent divers rôles, dont l'importance augmente en fonction de l'éloignement de la collectivité. Dans les réserves situées près des villes, leur rôle est axé sur la santé publique. Dans les réserves isolées, ils jouent un rôle élargi, qui peut également comprendre le diagnostic et le traitement, dans une certaine mesure, de troubles de la santé et les interventions en cas d'urgence.	• Prestation de soins prénataux • Visite aux nouveau–nés et aux mères • Immunisation • Tests de dépistage des troubles de santé chez les enfants en bas âge • Séances d'information dans les écoles sur les soins dentaires, la nutrition, le mode de vie, etc. • Traitements d'urgence (dans les collectivités isolées)

Représentants en santé communautaire	Années 1960	Les représentants en santé communautaire sont généralement des membres des collectivités des Premières nations qui travaillent souvent avec les infirmières et infirmiers et les aident à accomplir leur travail dans le domaine de la santé communautaire. Leur rôle a évolué avec le temps et varie d'une collectivité à l'autre.	
Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones	1982	Ce programme vise à enrayer l'abus important d'alcool et de drogues dans les collectivités des Inuits et celles des Premières nations. À cette fin, on a surtout recours à des traitements dans les établissements utilisés dans le cadre du Programme et à des mesures de prévention au sein des collectivités.	• Divers ateliers • Organisation de réunions et d'autres événements • Counselling individuel et counselling de groupe • Séances de sensibilisation dans les écoles • Dépistage rapide des abus • Recommandation pour traitement • Suivi et soutien après le traitement
Grandir ensemble	1992	La composante qui s'adresse aux Indiens et aux Inuits vise à favoriser et à appuyer le bien–être des enfants, des personnes et des familles. Ce programme comprend six volets : santé mentale, développement de l'enfant, abus de solvants, prévention des blessures, bébés en santé et compétences parentales.	
Pour des collectivités en bonne santé	1994	Ce programme vise à répondre aux besoins non comblés par les autres programmes. Il comprend trois volets : santé mentale, abus de solvants et soins infirmiers à domicile.	

13.22 Les mécanismes de prestation des programmes de santé communautaire ont changé avec le temps. À l'origine, ces programmes étaient offerts directement par la Direction générale des services médicaux. Maintenant, la plupart sont exécutés dans le cadre d'ententes conclues avec des organisations des Premières nations. La Direction générale utilise trois types d'ententes, qui offrent aux Premières nations des degrés divers de souplesse, de contrôle et de responsabilité pour la conception des programmes. Ce sont, par ordre croissant de souplesse, les accords de contribution distincts, les accords sur les services de santé communautaire intégrés et les ententes de transfert (voir la pièce 13.5 pour obtenir des détails).

Pièce 13.5

Caractéristiques des ententes pour l'exécution des programmes

	Accord de contribution distinct	Accord sur les services de santé communautaire intégrés	Entente de transfert
Possibilité pour les Premières nations de concevoir des programmes	Minimale	Moyenne	Maximale
Possibilité pour les Premières nations de réaffecter les ressources parmi les programmes	Aucune	Moyenne	Maximale
Exigences en matière de rapport annuel	• Rapports d'activités distincts pour chaque programme • Rapports financiers distincts pour chaque programme	• Un rapport d'activités pour tous les programmes • Rapports financiers distincts pour chaque programme	• Rapport annuel comprenant les programmes obligatoires • Vérification intégrée des états financiers et des programmes
Allocation de fonds pour la gestion	Aucune (à quelques exceptions près)	Moyenne (la moitié des fonds alloués au transfert)	Maximale
Surveillance exhaustive par le Ministère	Maximale	Moyenne	Minimale
Obligation des Premières nations de rendre compte aux membres de la collectivité	Moyenne	Moyenne	Maximale
Obligation des Premières nations de rendre compte au Ministre et obligation du Ministre de rendre compte au Parlement	Idem	Idem	Idem

13.23 L'objectif ultime des ententes est d'améliorer la santé des Premières nations par la prestation de bons programmes et de bons services dans les collectivités. Le type d'entente choisi ne constitue pas une fin en soi, mais seulement le moyen d'y parvenir. Les données du Ministère indiquent que, au 31 mars 1997, environ 27 p. 100 des Premières nations avaient signé une entente de transfert et 13 p. 100, un accord sur les services de santé communautaire intégrés. Les autres, soit 60 p. 100, offraient les programmes en vertu d'accords de contribution distincts. Les dépenses liées aux programmes de santé communautaire et aux ententes de transfert ont atteint 450 millions de dollars en 1995-1996 (voir la pièce 13.6 pour obtenir une ventilation).

Pièce 13.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.24 En mars 1994, Santé Canada a demandé à la Direction générale des services médicaux de poursuivre le transfert de ses ressources pour la santé des Indiens, en vue de leur gestion par les Premières nations, dans un délai à déterminer en consultation avec les collectivités de celles–ci et les collectivités inuites, et de se retirer de la prestation des soins de santé. La Direction générale prévoit qu'environ 60 p. 100 des Premières nations auront passé des ententes de transfert d'ici 1999-2000.

13.25 La prestation des programmes de santé communautaire par la Direction générale est décentralisée et cette responsabilité relève principalement des directeurs régionaux. La grande majorité du personnel qui participe aux programmes de santé communautaire et au processus des transferts se trouve dans les régions.

Les Premières nations bénéficient de différents services de santé non assurés

13.26 La Direction générale des services médicaux paie un certain nombre de services liés à la santé, tels les prestations pharmaceutiques, les soins dentaires et les soins de la vue que reçoivent les membres des Premières nations. En 1979, le gouvernement fédéral a instauré la *Politique sur la santé des Indiens* qui établissait un cadre pour la prestation de tous les programmes de santé destinés aux Indiens et aux Inuits. Cette politique a pour objet de hausser le niveau de santé dans les collectivités indiennes, en faisant en sorte que ce but soit atteint et maintenu par les collectivités elles–mêmes. On a par la suite établi les principes régissant le Programme des services de santé non assurés (SSNA), en précisant que les services doivent être fournis en fonction des besoins en matière de soins médicaux ou dentaires, ou selon une norme canadienne comparable, et que le Programme ne paie les dépenses qu'en dernière instance.

13.27 La pièce 13.7 présente l'objectif du Programme, tel qu'il est décrit dans le mandat renouvelé de la politique, proposé par le Ministère en avril 1997. Le Programme n'est reconnu dans aucune loi; il est exécuté par le gouvernement fédéral en vertu d'une politique. On demande chaque année au Parlement, dans le cadre de lois de crédit, l'autorisation et les ressources nécessaires pour fournir ces services. La pièce 13.8 expose les dépenses engagées pour le Programme en 1995-1996, par catégorie de services.

Pièce 13.7

Objectif du Programme des services de santé non assurés

Ce programme vise à fournir des services de santé non assurés aux membres des Premières nations et aux Inuits d'une manière qui :

- réponde à leurs besoins uniques en matière de santé;
- contribue à faire en sorte que l'état de santé général des membres des Premières nations et des Inuits soit comparable à celui de la population canadienne en général;
- soit viable du point de vue financier et administratif;
- facilite la prise en charge des responsabilités par les Premières nations et les Inuits au moment et au rythme qui leur conviennent.

Source : Santé Canada

Pièce 13.8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.28 Bien que l'on ne puisse transférer le Programme des SSNA pour le moment, certains projets pilotes visant à examiner les options de gestion qui s'offrent pour l'avenir ont été envisagés. On procède actuellement à des travaux de planification afin d'obtenir l'autorité nécessaire pour transférer la responsabilité du Programme aux Premières nations.

Objet de la vérification

13.29 Nous avons examiné la façon dont la Direction générale des services médicaux gère les programmes de santé offerts aux membres des Premières nations. La vérification a porté sur les programmes de santé communautaire offerts en vertu d'accords de contribution distincts, sur le transfert de la responsabilité des

programmes de santé aux collectivités et sur les services de santé non assurés (SSNA). Notre examen comprenait un suivi de notre vérification antérieure du Programme des SSNA, dont les résultats figuraient au chapitre 19 du Rapport de 1993. Vous trouverez d'autres détails sur les objectifs, l'étendue et les critères de la vérification à la fin du chapitre, sous la rubrique **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Programmes de santé communautaire offerts en vertu d'accords de contribution distincts

Maintenir l'équilibre entre le besoin de souplesse et la nécessité de remplir les obligations du gouvernement pose un défi

13.30 La Direction générale des services médicaux s'attend à ce que les collectivités qui ont conclu des accords de contribution distincts mettent en oeuvre des activités se conformant plus étroitement aux programmes qu'elle a conçus. Les Premières nations peuvent, dans une certaine mesure, adapter les programmes de manière à répondre à leurs besoins, mais elles doivent respecter le cadre élaboré pour chaque programme. Le Ministre demeure responsable et doit rendre compte au Parlement des fonds dépensés et des résultats obtenus. Le Ministère doit relever le défi suivant : permettre aux Premières nations d'adapter les programmes de manière à répondre à leurs besoins, les encourager en ce sens, et remplir en même temps son obligation d'assurer la gestion efficace et efficiente des programmes.

13.31 On pensait que les fonctionnaires travaillaient plus étroitement avec les Premières nations ayant conclu des accords de contribution distincts qu'avec celles visées par des ententes de transfert. Nous nous attendions à ce que la Direction générale des services médicaux sache à quelles fins chaque Première nation compte dépenser les fonds obtenus dans le cadre des programmes et ce qu'elle prévoit réaliser avec ces fonds. Nous nous attendions également à ce que la Direction recueille et examine les rapports des collectivités sur ce qui a été accompli, et qu'elle travaille de façon constructive avec chaque Première nation afin de l'aider à accroître ses capacités et à améliorer les programmes et les services.

13.32 Nous avons observé que, même si la structure de la plupart des ententes reflète ces éléments, la relation qui existe en pratique est passablement différente.

Il est difficile d'administrer des programmes qui se chevauchent

13.33 Nous avons constaté qu'un grand nombre de programmes de santé communautaire se chevauchent et qu'ils visent en fait à régler les mêmes problèmes. Par exemple, les programmes Grandir ensemble et Pour des collectivités en bonne santé ont pour objectif d'améliorer la santé mentale et le bien–être des collectivités, et sont censés réduire le taux élevé de suicides. En outre, des composantes précises de ces deux programmes et le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones doivent servir à lutter contre l'abus des solvants (voir la pièce 13.9).

Pièce 13.9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.34 Le Ministère reconnaît la nécessité de gérer les programmes de manière à ce qu'ils se complètent tous. Les fonctionnaires de la Direction générale dans les régions ont encouragé les Premières nations à établir en même temps les programmes connexes, de façon à coordonner les différentes activités dans la collectivité. Dans une région, on a fusionné dans les ententes les fonds alloués à deux des programmes, et les fonctionnaires de la Direction générale répartissaient au prorata les dépenses rapportées. Néanmoins, on fournit ces programmes et on en rend compte séparément. Les chevauchements créent de la confusion et causent des difficultés, aussi bien pour les Premières nations que pour la Direction générale, au plan de leur administration comme programmes distincts.

13.35 Le Ministère doit rendre compte des programmes qu'il exécute directement ou indirectement en vertu d'ententes avec des tiers; chaque année, il doit aussi faire rapport au Parlement sur le rendement des programmes. Or, les chevauchements de ceux–ci rendent plus difficile l'attribution des résultats à un programme donné.

13.36 Le Ministère devrait examiner sa structure de programmes et faire en sorte qu'elle reflète la façon dont ceux–ci sont réellement exécutés.

Réponse du Ministère : *D'accord. On discutera de la recommandation avec des représentants du Conseil du Trésor.*

Souvent les ententes n'indiquent pas clairement les attentes et les activités particulières

13.37 Les programmes de santé communautaire sont conçus de façon à permettre aux Premières nations de les adapter pour répondre aux besoins de leurs collectivités. Nous nous attendions à ce que chacune des Premières nations définisse clairement, au début de chaque année, les activités prévues et les résultats souhaités. Ces éléments pourraient être inclus dans l'accord ou dans un plan de travail distinct.

13.38 Nous avons constaté qu'il existait des descriptions claires et détaillées des programmes à offrir au sein de collectivités données, dans environ 60 p. 100 des ententes pour les programmes Grandir ensemble et Pour des collectivités en bonne santé, et dans moins de 20 p. 100 des cas pour le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones et Représentants en santé communautaire (voir la pièce 13.10). Dans ces deux derniers cas, la seule description disponible était souvent la définition générale utilisée pour l'ensemble des collectivités d'une zone donnée; on ne précisait pas ce que la collectivité visée allait réaliser. Dans environ le tiers des cas, pour tous les programmes, il n'y avait pas de description claire des objectifs et des activités.

Pièce 13.10

Évaluation des accords de contribution

Programme	Accords comportant des activités et des objectifs clairs pour la collectivité visée	Accords accompagnés de rapports d'activités
Représentants en santé communautaire	15 %	39 %
Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones	19 %	32 %
Grandir ensemble	59 %	32 %
Pour des collectivités en		

bonne santé	59 %	27 %
Pour tous les programmes	**38 %**	**33 %**

Note : Selon une analyse des accords de contribution de 40 collectivités.

13.39 Lorsque nous avons trouvé une description précise d'un programme, elle comprenait habituellement certains objectifs liés à la santé et la liste des activités à réaliser. Dans environ 80 p. 100 des cas, on n'indiquait pas comment la collectivité pourrait savoir si les activités mises en oeuvre avaient réussi. On ne fournissait pas à cette fin d'indicateurs tels que les taux de participation aux ateliers ou le nombre de visites faites aux aînés.

13.40 Le Ministère devrait faire en sorte que les accords de contribution précisent clairement les objectifs et les activités que chacune des Premières nations entend atteindre et poursuivre. Il devrait les encourager à établir des moyens pour mesurer le taux de réussite.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

Les rapports d'activités ne sont pas remis régulièrement

13.41 Les accords de contribution exigent habituellement la production de rapports d'activités à la fin de l'année ou périodiquement au cours de l'année. Ces rapports peuvent s'avérer des outils précieux pour les Premières nations lorsqu'il s'agit d'examiner et d'améliorer les programmes, et pour la Direction générale des services médicaux, qui doit faire en sorte que les programmes soient gérés de façon efficace et efficiente.

13.42 Dans environ 67 p. 100 des accords que nous avons examinés, le Ministère ne disposait pas des rapports d'activités requis (voir la pièce 13.10). Autrement dit, il ne possédait aucun des renseignements exigés sur les activités poursuivies dans le cadre des deux tiers des accords de contribution. Les fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'ils obtenaient de l'information sur les activités des collectivités surtout de façon officieuse, au moyen de leurs contacts périodiques avec les travailleurs de la santé et de visites dans les collectivités.

13.43 Nous avons observé que, lorsque des rapports d'activités avaient été remis, il s'agissait surtout de listes d'activités. Certains contenaient des renseignements sur les services fournis, tels le nombre de personnes à qui on a rendu visite ou ayant bénéficié de services de consultation, et les taux de participation aux activités. Quelques rapports signalaient aussi les effets positifs de l'activité, telle la création d'un groupe de soutien, et incluaient des évaluations susceptibles d'être utilisées pour l'améliorer dans l'avenir, par exemple, en offrant des services de garderie pendant la tenue de séances d'information à l'intention des parents. On doit encourager ce genre d'évaluation.

13.44 Le Ministère devrait faire en sorte d'obtenir les rapports d'activités exigés en vertu des accords de contribution. Il devrait aussi travailler avec les Premières nations à l'amélioration de ces rapports, de façon qu'ils fournissent des renseignements sur les résultats obtenus.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

Il faut améliorer la gestion des accords de contribution

13.45 Nous nous attendions à ce que la Direction générale des services médicaux surveille les accords de contribution, afin d'obtenir les renseignements dont elle a besoin pour remplir ses obligations et aider les Premières nations à accroître leurs capacités et à améliorer les méthodes de gestion dans leurs collectivités. Cette approche permettrait aux Premières nations de parfaire les programmes et de se préparer à assumer des responsabilités additionnelles dans le cadre des ententes de transfert.

13.46 Nous avons toutefois constaté que la Direction générale ne surveille pas efficacement les accords de contribution. Comme nous l'avons déjà noté, bien souvent il n'existait pas au départ de description claire des activités prévues et des résultats souhaités, ni de rapport de fin d'année sur le rendement. La Direction générale a rarement pris des mesures pour clarifier les descriptions et obtenir les rapports exigés sur les activités. Souvent, même si elle avait reçu ces documents, elle ne les avait pas examinés en vue de leur amélioration future et de celle également des services de santé offerts. Les fonctionnaires du Ministère ont déclaré qu'ils rendent visite aux collectivités et discutent des problèmes avec les travailleurs communautaires, ce qui leur permet de comprendre ce qui se passe et d'exercer une influence. Il est intéressant de noter que les bonnes descriptions de programmes et les bons rapports d'activités que nous avons vus provenaient de régions ou de zones où la Direction générale avait demandé les rapports exigés, insistant sur leur importance, et où elle avait aidé à leur préparation en fournissant une formule de rapport préétablie.

13.47 Le niveau des responsabilités assumées par une collectivité est censé dépendre en partie de la mesure dans laquelle elle a démontré sa capacité de gérer ces responsabilités. La Direction générale n'a toutefois pas profité des occasions qui lui ont été offertes d'accroître les capacités des collectivités, en veillant à ce que celles–ci se dotent de méthodes de gestion pour exécuter ces importants programmes.

13.48 Les fonctionnaires du Ministère sont au courant de cas où la prestation de services de santé de bonne qualité dans les collectivités est entravée par une gestion inadéquate :

- Dans certains cas, les employés des bandes sont peu ou pas supervisés.

- Les travailleurs communautaires offrant des services connexes le font parfois de façon isolée les uns par rapport aux autres.

- Dans certaines collectivités, il semble que les services attendus ne soient pas fournis parce que certains travailleurs de la santé employés par les bandes ne travaillent pas le nombre d'heures exigé, ou parce qu'ils sont en congé prolongé et n'ont pas été remplacés.

- La compétence ou les qualifications de certains travailleurs communautaires ont été parfois mises en doute.

13.49 On n'a pas pris de mesures précises pour régler ces problèmes et faire en sorte que des résultats suffisants soient obtenus avec les fonds fournis. D'autres études et d'autres examens ont fait état de préoccupations semblables :

- L'évaluation, en 1989, de projets initiés dans le cadre du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les Autochtones a révélé que la majorité des travailleurs communautaires disaient ne faire l'objet d'aucune supervision et que peu d'activités de prévention étaient mises en oeuvre dans les collectivités, telles des séances d'éducation dans les écoles.

- L'examen, en 1993, de l'étendue des pratiques au sein des représentants en santé communautaire a souligné l'absence de formation adéquate du personnel ainsi que l'insuffisance du nombre de personnes formées.

13.50 En résumé, nous avons constaté que la gestion des accords de contribution distincts était faible. Dans la majorité des cas, les fonctionnaires de la Direction générale n'ont pas insisté sur les nécessités d'établir des méthodes de gestion saines et de préparer les rapports exigés. En outre, ils ont assuré très peu de suivi auprès des Premières nations afin qu'elles puissent accroître leurs capacités.

Transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités

On a établi un cadre de transfert approprié

13.51 L'objectif poursuivi par le Ministère, lors du transfert de la responsabilité des programmes de santé aux Premières nations, a toujours été d'améliorer l'état de santé des Indiens, en permettant aux Premières nations d'évaluer leurs besoins et de concevoir des programmes pour y répondre. En vertu des ententes de transfert, les Premières nations ne sont plus liées par les programmes conçus par la Direction générale des services médicaux et elles ont la possibilité de signer des ententes pour des périodes pouvant aller jusqu'à cinq ans. Seules les ressources dépensées par la Direction générale pour les programmes de santé communautaire peuvent être incluses dans les ententes de transfert, mais pas celles engagées par les provinces ou par d'autres ministères.

13.52 Dans le cadre de l'initiative de transfert, le Ministère encourage les Premières nations à rendre compte à leurs collectivités de façon plus rigoureuse, tout en reconnaissant que le ministre de la Santé continue de devoir rendre compte de l'utilisation des fonds publics et de l'ensemble des résultats obtenus. Afin d'atteindre les objectifs en matière de transfert et de remplir ces responsabilités redditionnelles, le Ministère a élaboré, en 1989, un cadre de transfert pour les ententes particulières (voir la pièce 13.11). Il a aussi évalué l'initiative de transfert en 1995, de concert avec les Premières nations intéressées.

Pièce 13.11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

13.53 Nous avons examiné le cadre de transfert et constaté qu'il était fondamentalement approprié. Toutefois, la participation aux transferts a été lente. En Alberta, par exemple, seule une Première nation avait signé une entente au moment de notre vérification. L'évaluation de l'initiative de transfert a révélé que certaines préoccupations des Premières nations avaient constitué de véritables entraves pour la négociation des ententes en ce domaine. Ces préoccupations englobent la question de la reconnaissance des droits issus des traités et celles concernant les rôles et responsabilités futurs de Santé Canada.

Les transferts ont permis aux Premières nations de commencer à gérer leurs propres programmes de santé

13.54 Au cours de l'étape qui a précédé les transferts, les Premières nations ont élaboré des plans de santé communautaire et défini les rôles et les responsabilités des différents membres du personnel, y compris le directeur de la santé. La Direction générale des services médicaux estime que le plan de santé communautaire est la clé du succès du transfert, et elle a établi une série d'éléments exigés dans ces plans. La majorité des plans que nous avons examinés comprenaient bon nombre de ces éléments essentiels (voir la pièce 13.12 pour plus de détails).

Pièce 13.12

Évaluation des plans de santé communautaire

Certains éléments requis dans le plan selon le cadre de transfert	Plans comprenant l'élément en question
Définition des besoins de la collectivité et classement par ordre de priorité	92 %
Description des programmes à entreprendre	88 %
Description du rôle du médecin hygiéniste	83 %
Identification du médecin hygiéniste	50 %
Description de la façon dont la surveillance du personnel professionnel sera assurée	79 %
Mention de l'exigence pour les infirmiers d'être autorisés à pratiquer dans la province	67 %

Note : Selon une analyse des plans de santé communautaire de 24 des 68 ententes de transfert signées au moment de la vérification.

13.55 Les résultats prévus des programmes doivent être décrits de façon plus précise. Conformément aux exigences du cadre de transfert élaboré par la Direction générale des services médicaux, nous nous attendions à ce que les plans de santé communautaire définissent les objectifs des programmes et précisent les données à recueillir sur l'état de santé ainsi que sur les résultats. Or, nous avons noté que la plupart des plans présentaient des objectifs généraux et renfermaient une liste correspondante d'activités. Toutefois, beaucoup d'entre eux n'indiquaient pas clairement les résultats escomptés, ni comment on devait les mesurer. C'est là un domaine que l'on doit améliorer de façon continue.

13.56 Au cours de l'étape des négociations, la Direction générale a examiné la majorité des plans de santé communautaire et discuté avec les Premières nations des différentes questions dont les plans ne traitaient pas. De cette façon, elle les a encouragées à établir de bonnes méthodes. Les ententes de transfert stipulent que les services de santé suivront le plan de santé communautaire. Nous nous attendions donc à ce que les plans soient modifiés, une fois les préoccupations résolues. Nous avons toutefois constaté que les plans étaient rarement mis à jour pour tenir compte des modifications.

13.57 Le cadre de transfert indique clairement que le plan de santé communautaire doit, à titre de document clé de planification, être mis à jour régulièrement de façon qu'il puisse demeurer actuel. Nous nous attendions donc à ce que lors de la renégociation d'une entente, normalement après cinq ans, les fonctionnaires de la Direction générale des services médicaux demandent et examinent la version à jour la plus récente du plan, afin de s'appuyer sur celle–ci pour le renouvellement de l'entente. Nous avons toutefois remarqué qu'environ les trois quarts des ententes de transfert renouvelées n'étaient pas fondées sur un plan à jour mais sur le plan de santé communautaire élaboré au début du processus de transfert, plus de cinq ans auparavant.

13.58 Le Ministère devrait faire en sorte que l'on établisse des plans de santé communautaire à jour répondant aux exigences de base, et que l'on se fonde sur ceux–ci aussi bien pour les ententes initiales de transfert que pour leur renouvellement.

Réponse du Ministère : *D'accord.*

Importance de la période de transition

13.59 Beaucoup de fonctionnaires régionaux ont insisté sur l'importance de prévoir une période de transition après la signature de l'entente de transfert, afin de permettre à la collectivité de mieux connaître les programmes. Ils ont mentionné aussi qu'il est nécessaire de passer beaucoup de temps avec les collectivités au cours de cette période, car celles–ci affrontent souvent des difficultés ou des défis imprévus et demandent de l'aide et des conseils à la Direction générale des services médicaux. Étant donné que le rôle du Ministère change, certains fonctionnaires se préoccupent du fait qu'ils ne seront peut–être pas en mesure de poursuivre le travail visant à accroître les capacités des collectivités. À notre avis, une interaction entre les Premières nations et la Direction générale pendant la période de transition est nécessaire et ne doit pas cesser.

Les rapports sur le rendement doivent être axés sur les résultats

13.60 On reconnaît dans le cadre de transfert l'obligation pour les chefs et les conseils de rendre compte à leurs membres et au Ministre, de même que l'obligation du Ministre de rendre compte au Parlement. Les exigences en matière de rapport visent à appuyer toutes ces relations redditionnelles (voir la pièce 13.11). Il faut, par conséquent, que les rapports soient utiles, aussi bien aux Premières nations qu'à la Direction générale des services médicaux.

13.61 À notre avis il importe, aux plans de la gestion et de la reddition des comptes, de mesurer autant que possible les résultats des programmes et d'en faire rapport avec suffisamment de détails. Nous nous attendions à ce que les réalisations soient décrites en termes de services rendus (tels les taux d'immunisation, la participation à des ateliers et à d'autres événements, ou le nombre de personnes ayant bénéficié de services de consultation), et en termes de changements souhaités en matière de santé (telle la réduction du nombre de cas de maladies, de blessures, de suicides ou d'abus de l'alcool). Ces deux aspects sont importants car certaines activités peuvent sembler réussies sans pour autant apporter les changements souhaités sur le plan de la santé. Par exemple, le diabète est un problème connu dans beaucoup de collectivités; or, certaines Premières nations essaient de prévenir et de contrôler cette maladie en diffusant de l'information sur l'importance de facteurs tels que la nutrition et la bonne forme physique. Ces activités peuvent, en effet, sembler réussies si on se fonde sur le nombre de personnes qui ont reçu de l'information. Toutefois, si elles ne contribuent pas à réduire le nombre de personnes souffrant de diabète ou à accroître le nombre de personnes qui le contrôle, il se peut que l'on doive alors les réorienter. On pourrait ainsi envisager des solutions telles que la prestation d'un plus grand nombre de consultations individuelles ou l'organisation de plus d'activités de participation, tels des clubs de marche.

13.62 On exige, dans le cadre des ententes de transfert, que les Premières nations préparent à l'intention de leurs collectivités un rapport annuel qui résume les programmes mis en oeuvre et fournisse des données sur les services et sur leurs résultats. Nous avons constaté que la plupart des Premières nations ont préparé les rapports annuels exigés. Notre examen de ces rapports a révélé que les renseignements sont donnés sous forme de descriptions des programmes et, parfois, de mesures des services fournis. Toutefois, les rapports contiennent rarement des renseignements sur le rendement en matière de santé — c'est–à–dire des données indiquant si les changements souhaités sur le plan de la santé se concrétisent.

13.63 Le cadre de transfert exige que chaque Première nation effectue une évaluation de l'efficacité tous les cinq ans, et des fonds sont alloués à cette fin. Seulement quatre des 24 ententes que nous avons examinées existaient depuis plus de cinq ans; deux d'entre elles n'avaient pas été évaluées. Trois Premières nations ont effectué une évaluation bien avant que la période de cinq ans ne soit écoulée.

13.64 Le cadre de transfert exige aussi que ces évaluations déterminent si les programmes ont atteint leurs objectifs et s'ils ont produit les résultats souhaités. Nous avons noté que les évaluations effectuées mesuraient rarement les changements obtenus grâce aux programmes, sur le plan de la santé. En général, elles examinaient les opérations et la gestion des programmes de santé. Par exemple, dans certaines évaluations, on notait que les activités de prévention et de promotion n'avaient pas été mises en oeuvre dans la mesure prévue. Bien qu'il s'agisse

de renseignements utiles pouvant servir à améliorer les opérations, cela ne répond pas aux exigences du cadre de transfert. Nous reconnaissons que ce n'est pas là une tâche facile. Mais il est nécessaire de commencer à travailler en ce sens si nous voulons constater certains progrès sur le plan pratique à court terme, et des progrès encore plus importants avec le temps.

13.65 Le Ministère devrait travailler en collaboration avec les Premières nations à améliorer les méthodes de mesure des services rendus et des changements escomptés en matière de santé. Ces mesures devraient être incluses dans les rapports annuels. Le Ministère devrait aussi veiller à ce que les Premières nations effectuent les évaluations exigées de l'atteinte des objectifs des programmes.

Réponse du Ministère : *D'accord. Il est important d'établir un équilibre entre les mécanismes de rapport conçus pour permettre aux gestionnaires de programme des Premières nations de rendre compte aux membres des collectivités, tout en communiquant l'information nécessaire à la fonction redditionnelle du Ministère. On est en train d'élaborer un nouveau cadre de reddition de comptes pour le Programme qui conviendra à la prise en charge de responsabilités accrues par les Premières nations dans le cadre des transferts et de l'autonomie gouvernementale. Les mesures du rendement et des réalisations associées au cadre seront axées sur les résultats. Les travaux s'effectuent avec la collaboration des Premières nations, et ils devraient se terminer durant l'exercice 1998-1999. Les ententes conclues par la suite mettront le cadre en application.*

Les exigences en matière de vérification n'ont pas été suffisamment respectées

13.66 En vertu des transferts, la responsabilité de la conception et de l'exécution des programmes incombe à la Première nation. Les ententes de transfert exigent une vérification annuelle intégrée des états financiers et des programmes, renfermant une opinion sur les aspects suivants :

- fidélité des états financiers;
- caractère adéquat des contrôles financiers existants;
- respect des conditions de l'entente;
- prestation des programmes obligatoires.

13.67 Une vérification intégrée de cette sorte indiquerait à Santé Canada dans quelle mesure toutes les conditions, financières et autres, ont été respectées. Plus précisément, elle permettrait au Ministère d'évaluer le rendement au plan des exigences liées aux programmes obligatoires.

13.68 Dans le cas de la plupart des Premières nations, il existait un rapport de vérification qui tirait une conclusion sur la fidélité des états financiers; environ la moitié de ces rapports portaient sur toutes les opérations financières de la Première nation et la moitié de ceux–ci traitaient plus particulièrement des programmes de santé. Toutefois, seulement l'une des ententes que nous avons examinées renfermait une opinion de vérification couvrant les autres aspects exigés : le caractère adéquat des contrôles financiers, le respect des conditions de l'entente et la prestation des programmes obligatoires.

13.69 Certains fonctionnaires du Ministère nous ont dit qu'ils n'étaient pas sûrs de ce sur quoi une vérification intégrée devait porter ni du type d'opinions de vérification auquel on s'attendait.

13.70 Le Ministère devrait préciser la nature et l'étendue des vérifications requises en vertu des ententes de transfert et veiller à ce que les opinions de vérification exigées soient fournies.

Réponse du Ministère : *D'accord. Le Programme sera appliqué en collaboration avec la Direction de la vérification interne du Ministère, de sorte que les exigences de vérification tiennent compte du nouveau cadre de reddition de comptes, tout en mettant l'accent sur la prise en charge de responsabilités accrues par les Premières nations, et que ces exigences soient bien comprises à la fois par les fonctionnaires du Ministère et par les collectivités auxquelles des responsabilités auront été transférées.*

L'évaluation de l'initiative de transfert n'a pas mesuré les changements obtenus au plan de la santé

13.71 En plus des rapports exigés en vertu des ententes de transfert particulières, le Ministère et les Premières nations ont effectué en 1995 une évaluation conjointe de l'initiative de transfert. Or, nous avons constaté des lacunes importantes dans cette évaluation.

13.72 L'évaluation était censée examiner l'incidence des transferts sur la santé de la population des Premières nations, mais elle ne comportait pas de mesures des changements au plan de la santé. Or, nous croyons qu'il est possible de mesurer ces changements même si c'est une tâche difficile, et nous pensons qu'il aurait fallu le faire. Sans ces renseignements, il est impossible de déterminer si le transfert de la responsabilité des programmes aux Premières nations contribuera effectivement à améliorer la santé de ses collectivités, comme on le pense en général.

13.73 L'absence d'indicateurs de l'état de santé, qui pourraient être utilisés pour une telle évaluation, pose une difficulté. Un fonctionnaire du Ministère nous a dit que le comité de l'évaluation conjointe se réunira à nouveau en 1997 afin de déterminer la façon de mesurer les changements survenus dans la santé de la population des Premières nations à la suite du transfert; il a ajouté qu'on utilisera ces mesures dans le cadre de la prochaine évaluation.

13.74 Le Ministère devrait faire en sorte que les évaluations futures déterminent la mesure dans laquelle l'initiative de transfert contribue à l'amélioration de la santé de la population des Premières nations.

Réponse du Ministère : *D'accord. Il s'est révélé difficile d'établir des indicateurs pour mesurer les effets d'activités ou de programmes individuels sur l'état de santé, et ce pour tous les systèmes de santé. De récentes améliorations apportées à la méthode et à la technologie aideront le Ministère à élaborer, en collaboration avec les Premières nations, des indicateurs utiles et significatifs.*

13.75 En résumé, nous avons observé que la gestion du processus des transferts comporte quelques points forts, dont celui de permettre aux Premières nations de mettre en place des méthodes de gestion pour leurs programmes de santé. Certains rapports importants n'ont toutefois pas été produits, conformément aux exigences des ententes de transfert, et dans beaucoup de cas, les rapports remis ne contenaient pas les renseignements exigés sur le rendement.

Services de santé non assurés (SSNA)

13.76 Le Programme des SSNA offre tout un éventail de prestations et de services de santé qui viennent compléter les régimes d'assurance–maladie offerts par les provinces et par des tiers. Au mois de mars 1997, ces prestations comprenaient les médicaments prescrits, les fournitures et le matériel médicaux, les soins dentaires, les soins de la vue, le transport pour des raisons de santé, les autres services de santé (physiothérapie et traitements chiropratiques) et, en Alberta et en Colombie–Britannique, les primes d'assurance–maladie. Ces prestations sont destinées aux membres des Premières nations vivant dans les réserves et à l'extérieur de celles–ci. Les coûts directs des services fournis en vertu du Programme ont augmenté de façon importante, passant de 307 millions de dollars, en 1990-1991, à environ 505 millions en 1995-1996.

Risques liés au Programme

13.77 Le Programme offre des prestations gratuites, notamment les médicaments prescrits, que l'on peut utiliser à mauvais escient ou dont on peut abuser. Il occasionne en outre le traitement d'un grand nombre de demandes de remboursement. En raison de ces facteurs, on trouve au nombre des risques qui s'y rattachent les suivants :

- certains médecins pourraient prescrire trop de médicaments à leurs patients, ce qui utiliserait les ressources du Programme;
- les coûts du Programme pourraient augmenter au point qu'il devienne impossible à financer;
- certains clients pourraient faire un usage excessif des services offerts par le Programme;
- certains clients pourraient abuser des médicaments prescrits ou les utiliser à mauvais escient;
- certains dentistes pourraient fournir des services superflus à leurs clients;
- certains fournisseurs de services pourraient facturer en trop les services fournis à leurs clients.

13.78 Nous nous attendions à ce que la direction évalue ces risques, mette en place des contrôles appropriés, surveille étroitement le Programme et prenne en temps opportun des mesures correctives lorsqu'elle constate des problèmes.

Préoccupations du Ministère au sujet des pratiques des médecins en matière d'ordonnances

13.79 La plupart des facteurs susmentionnés sont des risques auxquels le Ministère peut s'attaquer directement. Il n'en est cependant pas ainsi des pratiques des médecins en matière d'ordonnances. Le Ministère s'inquiète de ce que certains médecins pourraient prescrire à leurs patients des Premières nations un nombre élevé de médicaments psychotropes ou de médicaments agissant sur le système nerveux central. Les analyses effectuées par le Ministère indiquent que certains médecins délivrent un très grand nombre d'ordonnances à leurs patients bénéficiant du Programme des SSNA.

13.80 Le Ministère ne contrôle pas et ne réglemente pas non plus les pratiques des médecins en matière d'ordonnances. Les fonctionnaires du Ministère ont toutefois soulevé la question en communiquant directement avec certains des médecins visés. Dans quelques–uns de ces cas, les données du Ministère ont indiqué ensuite une réduction du nombre d'ordonnances délivrées par ces médecins. Toutefois, la direction craint que ces changements ne soient que provisoires et elle se sent frustrée par le succès limité de cette approche.

Des économies sont réalisées

13.81 Les coûts directs des services du Programme ont augmenté de plus de 64 p. 100 entre 1990-1991 et 1995-1996. Il en a été ainsi pour chacune des principales catégories de services — prestations pharmaceutiques, soins dentaires et transport pour des raisons de santé. On déploie des efforts depuis 1994 pour restreindre ces augmentations.

13.82 Si les coûts directs des services offerts dans le cadre du Programme se sont accrus de plus de 64 p. 100, de 1990-1991 à 1995-1996, le taux annuel d'augmentation a en fait diminué, passant de 22,9 p. 100 en 1990-1991 à 5,6 p. 100 en 1995-1996. Cette baisse est due en grande partie à un certain nombre de mesures continues de gestion des coûts initiées par le Ministère, notamment un barème révisé des soins dentaires et une meilleure gestion des

consultations en santé mentale. En 1996-1997, le Ministère a aussi réussi à négocier la réduction du coût des primes en Alberta. La direction prévoit, en 1996-1997, une réduction de 3,2 p. 100 des coûts directs des services offerts dans le cadre du Programme.

13.83 On a réalisé des économies dans certains domaines, mais il reste encore beaucoup à faire. Il est possible d'en réaliser dans beaucoup d'autres.

13.84 Par exemple, une étude menée par le Ministère en 1995 révélait qu'il serait possible de réaliser des économies de 5,7 millions de dollars si les frais d'exécution des ordonnances payés par Santé Canada pour les médicaments prescrits et les médicaments en vente libre étaient davantage semblables à ceux en vigueur dans les régimes du secteur privé. Dans la plupart des provinces, Santé Canada paie des frais d'exécution des ordonnances pour les médicaments en vente libre tels que l'aspirine, parce que les clients du Programme des SSNA ont besoin d'une ordonnance pour les obtenir. En 1995-1996, les frais d'exécution des ordonnances pour les médicaments en vente libre se chiffraient à 9,9 millions de dollars, soit 44 p. cent des dépenses totales pour ces médicaments.

13.85 La négociation des frais d'exécution des ordonnances avec les associations provinciales des pharmaciens dans certaines régions a progressé lentement. Au mois de mars 1997, Santé Canada payait encore des frais plus élevés pour les médicaments prescrits que les administrateurs des autres régimes, dans la plupart des provinces (voir les exemples à la pièce 13.13).

Pièce 13.13

Frais d'exécution des ordonnances pour les médicaments prescrits

Au 31 mars 1997 :

- Santé Canada a versé 8,85 $ en honoraires professionnels alors qu'un autre organisme fédéral a payé 6,47 $ et que le gouvernement de l'Ontario a versé 6,11 $ selon son régime d'assurance–médicaments.

- À Terre–Neuve, Santé Canada a payé 7,90 $ en honoraires professionnels, tandis que les pharmacies ne demandaient que 3,92 $ au régime provincial d'assurance–médicaments pour les bénéficiaires d'aide sociale.

Note : Les montants indiqués représentent les sommes maximales demandées par transaction.

13.86 Comme il est décrit dans d'autres parties du présent chapitre, l'amélioration de la surveillance de l'utilisation des médicaments prescrits et du transport pour des raisons de santé, les vérifications des fournisseurs de services et un système pour la détermination préalable des soins dentaires offrent aussi la possibilité de réaliser des économies. Comme les fonds sont alloués à partir d'enveloppes régionales, les économies réalisées dans divers domaines offrent la possibilité de réaffecter des fonds à d'autres secteurs, où le besoin se fait le plus sentir.

La gestion des prestations pharmaceutiques présente d'importantes lacunes

13.87 Les médicaments prescrits, les médicaments en vente libre, les fournitures médicales et l'équipement médical représentent les plus importantes prestations du Programme des SSNA, le total des dépenses s'élevant à environ 157 millions de dollars à ce chapitre en 1995-1996.

13.88 Les directives et lignes directrices du Programme précisent que les membres des Premières nations peuvent se procurer gratuitement des médicaments prescrits si le produit en question ne leur est pas offert par d'autres régimes de santé et s'il est considéré comme nécessaire sur le plan médical, c'est–à–dire qu'il a été prescrit par un médecin ou un dentiste qualifié. Les médicaments en vente libre nécessitent également une ordonnance pour être admissibles au Programme. Le Ministère n'exige pas de participation aux coûts ou de montant déductible pour cette prestation.

13.89 Comme l'indique la pièce 13.14, les clients des SSNA sont tenus d'obtenir une ordonnance du médecin ou, dans certains cas, du dentiste afin d'obtenir gratuitement des médicaments prescrits ou en vente libre. Lorsqu'ils prescrivent des médicaments, les médecins doivent se fier au client des SSNA pour qu'il divulgue des renseignements sur son utilisation de médicaments et sur le nombre d'autres médecins qu'il consulte.

Pièce 13.14

Aperçu du processus d'obtention et de remboursement des médicaments prescrits dans le cadre du Programme des services de santé non assurés — Rôles et responsabilités des parties

Prescripteurs (docteurs/dentistes)	Membres des Premières nations	Fournisseurs (pharmaciens)	Entrepreneur de Santé Canada	Direction générale des services médicaux
• prescrire des médicaments aux patients membres des Premières nations • préciser « aucune substitution » s'il y a lieu • demander des informations sur les autres ordonnances	• obtenir une ordonnance pour des médicaments prescrits et des médicaments en vente libre • fournir au pharmacien un numéro d'identification du client qui soit acceptable	• demander des renseignements sur l'identité du client et les autres assurances de celui–ci • délivrer les médicaments selon l'ordonnance écrite ou verbale • présenter les demandes de remboursement à l'entrepreneur de Santé Canada	• traiter et évaluer les demandes • vérifier si les clients des SSNA ont reçu les services • payer les fournisseurs et facturer la DGSM pour les services • établir des procédés de vérification des fournisseurs	• responsable de la gestion du Programme • veiller à ce que l'entrepreneur respecte les conditions contractuelles • fournir des fonds à l'entrepreneur pour le paiement des demandes des fournisseurs et les opérations

13.90 Les pharmaciens délivrent des médicaments sur ordonnance verbale ou écrite. Sauf autorisation préalable, la Direction générale des services médicaux a établi que la quantité maximale de médicaments pouvant être remise à un moment donné devait correspondre à une provision de trois mois. Avant de recevoir le médicament prescrit, le client doit indiquer au pharmacien son nom, sa date de naissance et son numéro d'identification. Il peut s'agir d'un numéro d'inscription comme Indien, d'un numéro de bande et d'un numéro de famille, ou d'un numéro délivré par la Direction générale. Toutefois, le client n'est pas obligé de fournir une adresse complète.

13.91 À l'heure actuelle, les pharmaciens ne sont pas reliés à un système ou à un réseau fournissant des renseignements sur les médicaments prescrits obtenus par les clients des SSNA. Ils ne peuvent savoir si le client s'est adressé à différents médecins ou s'il s'est rendu dans d'autres pharmacies pour obtenir des médicaments prescrits. Toutefois, il existe des réseaux de pharmacies et plusieurs provinces les utilisent pour l'administration de leur programme de prestations pharmaceutiques.

13.92 En 1987, le Ministère a conclu un marché avec une entreprise privée afin d'élaborer et de mettre en oeuvre un système de traitement des demandes de remboursement des comptes dentaires. Depuis avril 1990, le Ministère a conclu un deuxième marché en vertu duquel l'entrepreneur a assuré l'élaboration et le fonctionnement d'un système automatisé semblable pour le traitement des demandes de remboursement du volet pharmaceutique du Programme. Le Ministère nous certifie que l'entrepreneur a élaboré le système de façon à se conformer aux normes reconnues dans le secteur et aux pratiques qu'appliquent les autres régimes d'assurance–médicaments.

13.93 Les pharmaciens présentent directement leurs demandes à l'entrepreneur (ce qui a donné lieu à environ 5,8 millions de transactions en 1996) afin d'obtenir le remboursement des prestations pharmaceutiques destinées à des clients des SSNA. Ces demandes donnent des précisions sur le client, l'identité du prescripteur, ainsi que la date de délivrance et la description du médicament. Cependant, ces demandes ne s'accompagnent pas de documents à l'appui, comme une copie des ordonnances. L'entrepreneur nous avise que cela est conforme aux pratiques du secteur. Ainsi, l'entrepreneur ne peut examiner les documents à l'appui avant d'effectuer les remboursements, et ainsi vérifier si l'ordonnance est valide ou si le client a reçu la prestation.

13.94 Santé Canada paie l'entrepreneur pour les services rendus et lui verse des fonds pour couvrir les montants prévus des demandes des fournisseurs. Avant de payer l'entrepreneur, il ne vérifie pas les documents qui appuient les demandes.

13.95 Cette façon de procéder présente un certain nombre de lacunes. Les demandes ne comprennent pas l'adresse des personnes ayant reçu les services. Le Ministère considère que cette situation est une entrave à la communication directe avec les personnes pour confirmer qu'elles ont reçu les prestations. Les pharmaciens n'ont pas accès à des renseignements sur l'utilisation, par les patients, de médicaments prescrits; l'entrepreneur ne reçoit pas et ne vérifie pas de documents à l'appui avant de payer les fournisseurs; et la Direction générale n'examine pas de documents à l'appui avant de payer l'entrepreneur. De plus, comme il est indiqué plus loin, le régime de vérification présente des lacunes.

13.96 En outre, on n'a établi aucun seuil à partir duquel la direction pourrait intervenir rapidement et mettre en question les demandes indiquant des habitudes d'utilisation de médicaments peut–être inappropriées. La Direction générale tient des renseignements détaillés, mais ceux–ci ne sont examinés que rétrospectivement et les anomalies sont cernées après coup.

13.97 Ces lacunes ont favorisé un environnement où l'on abuse des prestations pharmaceutiques, comme l'explique la section suivante.

Le Programme permet aux clients d'avoir accès à des quantités extrêmement élevées de médicaments prescrits

13.98 Nous avons examiné les données ministérielles et avons constaté que certains membres des Premières nations recevaient de grandes quantités de médicaments prescrits. La direction est d'avis que des médicaments prescrits sont utilisés à mauvais escient depuis un certain temps déjà.

13.99 Par abus de médicaments prescrits, on entend l'utilisation d'un médicament d'une manière que la communauté médicale considère généralement comme inappropriée dans les circonstances. Les abus comprennent la prescription inappropriée de médicaments par un médecin, l'usage à mauvais escient, par le patient, de médicaments prescrits et la pratique qui consiste à consulter différents médecins pour obtenir des ordonnances et à « courir » les pharmacies pour obtenir des médicaments prescrits.

13.100 Le Ministère est au courant de ce problème depuis environ dix ans. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune preuve montrant que l'accès aux médicaments prescrits est sensiblement plus difficile maintenant. Les données ministérielles indiquent que des personnes ont eu accès à des quantités extrêmement élevées de médicaments psychotropes pendant de courtes périodes.

13.101 De fait, certaines de ces quantités étaient si élevées que les examens ministériels de certaines fiches d'utilisation ont soulevé de sérieuses questions quant à savoir si ces personnes prenaient réellement les médicaments obtenus ou les utilisaient à d'autres fins, car les quantités correspondaient à plusieurs fois la dose maximale recommandée. Dans certains cas, un médecin–conseil a signalé que les patients visés seraient probablement

inconscients ou ne pourraient fonctionner normalement si les médicaments avaient été pris comme prescrits. Et pourtant, ces personnes continuent de présenter des demandes pour des quantités excessives de médicaments prescrits, et le Ministère continue de payer.

13.102 Nous avons analysé les données ministérielles sur l'utilisation de médicaments prescrits pendant une période de trois mois. Nous avons étudié non seulement le nombre d'ordonnances que les personnes ont reçues, mais aussi le nombre de médicaments différents obtenus ainsi que le nombre de médecins et de pharmacies en cause. Étant donné que Santé Canada a élaboré peu de critères pour surveiller l'utilisation des médicaments prescrits, nous nous sommes servis des critères établis par certains organismes provinciaux.

13.103 Les données, pour cette période trimestrielle, indiquent que plus de 15 000 clients des SSNA se sont rendus dans au moins trois pharmacies pour obtenir des médicaments prescrits. Environ 1 600 clients des SSNA ont obtenu plus de 15 médicaments prescrits différents et plus de 700 clients ont obtenu au moins 50 ordonnances. Les résultats de notre analyse figurent à la pièce 13.15.

Pièce 13.15

Analyse de l'accès aux médicaments prescrits — Clients des Services de santé non assurés

Premier trimestre de 1996

Région	Nombre de clients s'étant rendus dans au moins trois pharmacies	Nombre de clients ayant reçu plus de 15 médicaments différents	Nombre de clients ayant obtenu au moins 50 ordonnances
Pacifique	1 931	107	97
Alberta	5 354	867	387
Saskatchewan	2 960	199	22
Manitoba	1 991	129	37
Ontario	1 728	121	63
Québec	373	39	84
Atlantique	678	137	20
Total	**15 015**	**1 599**	**710**

Notes :

1. Nombre total de clients admissibles en mars 1996 : environ 620 000.
2. Nombre de personnes qui se sont procuré des médicaments dans toutes les régions durant cette période : environ 257 000.
3. Les critères suivants (pour une période de 90 jours) sont utilisés par certains organismes provinciaux pour cerner les cas à examiner :

    - visite d'au moins trois pharmacies pour obtenir des médicaments prescrits
    - obtention de plus de 15 médicaments prescrits différents
    - obtention d'au moins 50 ordonnances

Source : Santé Canada

13.104 Comme il est mentionné précédemment, les systèmes d'information permettent aux gestionnaires d'examiner les données rétrospectivement. Cependant, le système de traitement des demandes n'utilise pas de

limites indiquant quels niveaux d'utilisation sont raisonnables, quels niveaux nécessitent une explication supplémentaire ou quels niveaux la Direction générale considérerait comme étant excessifs.

13.105 Le Ministère reconnaît que le fait de « courir les docteurs » constitue un facteur contributif — des personnes consultent un certain nombre de médecins, ce qui leur permet d'obtenir un grand nombre d'ordonnances. Les données ministérielles indiquent que certaines personnes ont obtenu des ordonnances semblables de plusieurs docteurs au cours d'une courte période. Cependant, le champ identifiant le médecin par un nom ou un numéro, n'est pas vérifié automatiquement et n'importe quelles données peuvent y être inscrites. En raison des nombreuses erreurs, anomalies et irrégularités, il a été impossible de déterminer exactement dans quelle mesure les patients s'adressaient à plusieurs médecins.

Graves conséquences pour la santé des Premières nations

13.106 Bien que le Programme vise à améliorer la santé des Premières nations, le problème de l'usage à mauvais escient de médicaments prescrits est grave et ses conséquences pour la santé sont importantes. Ce problème n'est pas unique aux Premières nations.

13.107 Entre 1986 et 1996, il y a eu dans plusieurs provinces de nombreux rapports de toxicomanie due à l'utilisation de médicaments prescrits et de décès de membres des Premières nations liés à la consommation de médicaments prescrits. En Alberta, par exemple, le bureau régional de la Direction générale des services médicaux a recensé au total 42 décès liés à la consommation de médicaments prescrits dans les collectivités des Premières nations durant la période allant de 1986 à 1988. Les rapports ultérieurs des médias indiquent que de graves problèmes subsistent. Entre autres, on a signalé 15 décès semblables dans une collectivité de 500 habitants au cours d'une période de quatre ans.

13.108 Nous avons examiné les données de la Direction générale et avons constaté que les médicaments prescrits obtenus le plus souvent par les clients des SSNA agissaient sur le système nerveux central, comme l'acétaminophène avec codéine et les benzodiazépines. Un certain nombre d'études médicales ont signalé que l'utilisation excessive de certains médicaments psychotropes causait de graves effets secondaires et d'importantes réactions de sevrage, notamment : la sédation, un déficit mnésique, une diminution de l'habileté intellectuelle, l'insomnie et des troubles de la vue. Bien que ces études ne s'appliquent pas précisément aux Premières nations, elles montrent les conséquences d'une utilisation excessive de ces médicaments.

Lenteur des mesures d'intervention

13.109 Santé Canada souligne que même si l'utilisation à mauvais escient de médicaments prescrits n'est pas un problème unique aux Premières nations, mais un problème qui touche de nombreux Canadiens, il reconnaît la gravité de cette question. Il a établi des groupes de travail pour élaborer des stratégies et entrepris des procédures afin d'examiner l'utilisation des médicaments prescrits dans diverses régions. Toutefois, on a mis du temps à intervenir.

13.110 Le Ministère explique qu'il a été incapable de prendre des mesures rapides, principalement en raison du fait que les systèmes n'étaient pas suffisamment performants pour permettre l'analyse de la base de données des demandes de remboursement des pharmaciens. Un groupe de travail ministériel interdisciplinaire sur l'abus des médicaments prescrits a recommandé, en septembre 1988, que le système de traitement des demandes de remboursement des médicaments prescrits soit automatisé et que des critères d'examen préalable soient élaborés pour la surveillance de l'utilisation de ces médicaments.

13.111 Toutefois, le système automatisé de Santé Canada pour le traitement des demandes en vertu du volet des prestations pharmaceutiques n'a pas été entièrement opérationnel dans toutes les régions avant juillet 1993. Comme

ce système avait été conçu principalement pour le traitement des demandes, certains agents régionaux de la Direction générale ont signalé qu'ils avaient été à maintes reprises frustrés par le fait que le Programme des SSNA ne permette que de payer des factures au lieu d'aider à trouver des solutions au problème de l'abus de médicaments prescrits.

13.112 Ce n'est qu'en 1996 que Santé Canada a commencé à élaborer un logiciel pour analyser l'utilisation des médicaments prescrits. Des activités visant à examiner l'utilisation des médicaments ont été menées dans trois régions de la Direction générale des services médicaux en 1996 et ont permis de confirmer la nature du problème. Toutefois, ces examens étaient rétrospectifs et n'ont pas facilité une intervention rapide.

13.113 Santé Canada intervient principalement en avisant les médecins, les pharmaciens et les organismes professionnels; il ne se met pas du tout en rapport avec les clients des SSNA. Certains d'entre eux continuent à se procurer de grandes quantités de médicaments prescrits. Nous croyons que la communication avec le client pourrait exercer un effet de dissuasion et l'amener à modifier son comportement. Cette mesure permettrait également de fournir une aide et des renseignements à ceux qui sont aux prises avec des problèmes de toxicomanie.

13.114 Lorsqu'il constate une importante tendance à l'utilisation inappropriée de médicaments prescrits, le Ministère devrait assurer un suivi plus rigoureux auprès des clients des SSNA, des médecins, des pharmaciens et des organismes professionnels.

Réponse du Ministère : *D'accord. On a établi un protocole pour orienter le personnel du Ministère lorsqu'il effectue un suivi après avoir observé des tendances qui laissent soupçonner l'utilisation à mauvais escient de médicaments prescrits.*

Besoin de solutions globales

13.115 Afin de combler les lacunes du Programme, Santé Canada met actuellement à l'essai un système de traitement aux points de service, dont la mise en oeuvre intégrale est prévue à l'automne 1997.

13.116 Certaines provinces ont mis en oeuvre des réseaux de pharmacies ou systèmes de traitement aux points de service pour les médicaments prescrits. Ces systèmes servent de mécanisme clé pour contrôler l'utilisation des médicaments et administrer les prestations. Un tel réseau peut améliorer les soins prodigués aux patients, grâce à des décisions plus éclairées de la part du pharmacien, réduire la fraude et la surconsommation de médicaments prescrits, et faciliter les décisions concernant les demandes de prestations.

13.117 Dans un pareil réseau, lorsqu'un pharmacien entre les détails d'une ordonnance sur un ordinateur en magasin, cette information est transmise électroniquement à un système central qui évalue l'ordonnance selon les médicaments remis au client dernièrement. Ce système génère des messages d'avertissement, notamment sur les interactions médicamenteuses, la surconsommation, la consultation de plusieurs docteurs et l'utilisation d'autres pharmacies. Certains systèmes fournissent également une fiche complète de tous les médicaments remis récemment à une personne, durant les 14 derniers mois, par exemple. Les pharmaciens sont tenus de donner suite au message d'avertissement et de décider s'il y a lieu d'intervenir. Certaines provinces offrent un encouragement à cette fin, notamment le versement d'un montant équivalant au double des frais d'exécution des ordonnances afin de dédommager les fournisseurs pour leurs services professionnels, lorsqu'ils ne remplissent pas une ordonnance pour des raisons valables.

13.118 Le système présentement mis à l'essai par la Direction générale des services médicaux fournira une série de messages et de codes d'avertissement. Il indiquera également la date des trois dernières ordonnances du client des SSNA. On s'attend à ce que les pharmaciens prennent une décision quant à la délivrance du médicament par suite d'un message d'avertissement, et le système permettra aux pharmaciens de ne pas tenir compte des messages.

13.119 À la délivrance du médicament, le système projeté ne fournira pas de fiche complète des médicaments reçus par un patient, ni de renseignements complets sur les docteurs consultés. La direction fait remarquer que certaines difficultés retarderaient la mise en oeuvre de cette fonction à l'échelle nationale. Toutefois, elle a l'intention de renforcer les messages d'avertissement émis à l'intention des pharmaciens. Comme le système permettra aux pharmaciens de ne pas tenir compte des messages d'avertissement, Santé Canada devra exercer une surveillance étroite. Le Ministère doit également envisager de fournir des encouragements aux pharmaciens pour les inciter à intervenir comme il se doit.

13.120 Lors de la mise en oeuvre du système de traitement aux points de service pour les médicaments prescrits, le Ministère devrait veiller à faciliter une intervention rapide dans les cas où l'utilisation de médicaments prescrits pourrait être inappropriée. Le Ministère devrait rédiger un protocole clair orientant les interventions et surveiller étroitement les cas où les pharmaciens ne tiennent pas compte des messages d'avertissement.

Réponse du Ministère : *D'accord. Le système de traitement en temps réel aux points de service sera mis en place à l'échelle nationale d'ici la fin de 1997. On fera des vérifications systématiques des cas où on n'a pas tenu compte des messages d'avertissement, dans le but de déterminer la conformité et on établira des mesures de suivi pour les situations où on aura relevé des problèmes de conformité. On abordera durant les négociations sur les tarifs avec les associations provinciales de pharmaciens la question d'encouragements monétaires pour les pharmaciens qui refuseront d'exécuter une ordonnance après avoir reçu un message d'avertissement. Malgré les difficultés inhérentes à l'élaboration d'un système totalement transférable à l'échelle nationale, le Ministère estime qu'il s'agira d'un système supérieur à presque tous les autres systèmes provinciaux ou privés comparables dans tout le pays.*

13.121 La mise en oeuvre complète d'un système de traitement aux points de service ne réglera pas, en soi, les problèmes d'utilisation à mauvais escient de médicaments prescrits. Le renforcement des mesures de contrôle n'est qu'un aspect de la solution. Santé Canada devra se préoccuper des problèmes additionnels qui peuvent découler du contrôle de l'accès aux médicaments prescrits dans le cadre de ce programme.

13.122 Santé Canada doit examiner les conséquences et les besoins en ressources des programmes de santé communautaire en ce qui concerne le traitement, la sensibilisation de la population et la prévention de la toxicomanie due à la consommation de médicaments dans les collectivités des Premières nations. La toxicomanie due à l'utilisation de médicaments prescrits engendre d'autres problèmes de santé, et le Ministère craint que de nombreux membres des Premières nations aient à la fois un problème lié à la consommation de médicaments et un problème lié à la consommation d'alcool. Un traitement dans un domaine peut aggraver le problème dans l'autre. Outre la désintoxication, les malades peuvent avoir besoin de traitements ultérieurs et d'un suivi. Il importe également d'assurer la formation des agents de santé communautaire pour qu'ils puissent s'occuper du problème de l'abus de médicaments prescrits.

13.123 Le Ministère devrait s'inspirer de ses stratégies actuelles pour régler le problème mixte de l'abus de médicaments prescrits et de l'abus de solvants et d'alcool, et accroître ses efforts dans le cadre des programmes de santé communautaire en ce qui concerne la prévention, la sensibilisation de la population et le traitement de la toxicomanie engendrée par la consommation de médicaments prescrits.

Réponse du Ministère : *D'accord. Le Ministère est en train d'élaborer de la documentation éducative à l'intention des Premières nations et des Inuits afin de les informer sur l'utilisation appropriée des médicaments prescrits et de les sensibiliser aux problèmes qu'engendre l'usage à mauvais escient de ces médicaments. Un vidéo sur le sujet sera distribué à toutes les collectivités des Premières nations et des Inuits, d'ici la fin de 1997-1998.*

Prestation de services superflus par des dentistes

13.124 Les soins dentaires représentent une autre importante prestation des SSNA. Les dépenses en soins dentaires sont passées de 74 millions de dollars, en 1990-1991, à quelque 123 millions de dollars en 1995-1996. Ces prestations sont régies par un barème de soins dentaires qui en précise la fréquence.

13.125 Nous avons constaté que les dentistes avaient tendance à fournir des services selon les fréquences et les limites établies plutôt que selon les besoins, ce qui a donné lieu à la prestation de services superflus à certains clients des SSNA.

13.126 En 1995-1996, un bureau régional de la Direction générale des services médicaux a mis sur pied un comité d'assurance de la qualité, en collaboration avec un organisme dentaire provincial. Le comité mixte a analysé les dossiers d'un certain nombre de dentistes et est d'avis que certains d'entre eux assuraient la prestation de services superflus. Les données ministérielles indiquent que les niveaux de services dentaires offerts par ces dentistes étaient souvent plusieurs fois supérieurs à ceux d'un praticien moyen dans cette province. Certains exemples sont décrits à la pièce 13.16.

Pièce 13.16

Prestation de services dentaires superflus

Exemples de services dentaires offerts à des clients membres des Premières nations dans une province en 1994-1995 :

- Un fournisseur de services dentaires a présenté une facture de 25 000 $ pour 58 procédures de traitement de canal, soit environ 12 fois plus que le praticien moyen dans cette province.
- Un autre fournisseur a présenté une facture de 40 000 $ pour 92 couronnes, ce qui représente plus de six fois la norme provinciale.
- Un dentiste a demandé 27 000 $ pour 356 procédures de restauration de surfaces colorées, soit environ 40 fois le nombre moyen de procédures semblables exécutées par les dentistes de cette province.

Source : Santé Canada

13.127 En janvier 1996, Santé Canada a apporté des changements à son barème des prestations, modifiant ainsi les fréquences et les limites, afin de réduire les coûts et de continuer à assurer la prestation de soins dentaires de haute qualité. Certaines de ces modifications résultent de préoccupations au sujet de la prestation de services superflus. Ces changements ont été mis en oeuvre à l'échelle nationale. Toutefois, le bureau régional du Manitoba a indiqué qu'on avait proposé ces modifications de façon unilatérale, sans consulter suffisamment les Premières nations, et qu'elles allaient à l'encontre des mesures ordinaires auxquelles les responsables des autres régimes de soins dentaires ont recours pour limiter les coûts.

13.128 En avril 1996, un processus de prédétermination fondé sur les besoins a fait l'objet d'un projet pilote au Manitoba. Ce processus exige une approbation préalable et un plan de traitement pour la prestation de services dentaires au–delà d'un montant maximal prescrit. Cette méthode fondée sur les besoins vise à faire en sorte que les patients membres des Premières nations reçoivent les soins dentaires dont ils ont besoin. Les résultats préliminaires montrent des économies substantielles. La direction estime que ces économies, combinées à celles qui découlent des changements apportés au barème des prestations, permettront de réduire de 15 p. 100 les frais dentaires en 1996-1997.

13.129 En janvier 1997, le Comité consultatif ministériel sur les soins dentaires, composé de représentants des Premières nations et d'organismes professionnels, a recommandé à la haute direction d'approuver l'utilisation, d'ici la fin de 1997, du modèle de prédétermination à l'échelle nationale comme solution intermédiaire. Le Comité estime que cette mesure assurerait la stabilité nécessaire et donnerait le temps voulu au Ministère pour envisager d'autres

améliorations. La haute direction de la Direction générale a par la suite accepté de mettre en oeuvre un tel modèle dans toutes les régions, à l'exception de l'Ontario où la question fait encore l'objet de discussions.

13.130 À notre avis, un processus de prédétermination exigeant une approbation préalable et un plan de traitement fournit un bon cadre de contrôle des prestations dentaires. Nous avons constaté que d'autres régimes de soins dentaires utilisent un tel processus et que les associations professionnelles dans certaines provinces l'approuvent. En 1996, nous avons signalé que le ministère des Anciens combattants avait appliqué un tel processus pour son programme de soins dentaires et avait ainsi réalisé des économies considérables.

Surfacturation par des fournisseurs de services

13.131 Nous nous attendions à trouver en place des systèmes et des contrôles appropriés pour l'évaluation des demandes et les vérifications des pharmaciens et des dentistes afin de fournir l'assurance que les dépenses ont été effectuées aux fins voulues.

13.132 Les demandes de remboursement pour les médicaments prescrits et les services dentaires présentées par les pharmaciens et les dentistes sont traitées par un système automatisé, que gère l'entrepreneur de Santé Canada. Ce marché, passé en 1990, expire en juin 1998.

13.133 Selon les conditions de ce marché, l'entrepreneur est tenu d'établir des procédés de vérification des fournisseurs de services de santé afin de détecter et de régler les irrégularités en matière de facturation. De plus, le marché indique qu'il doit y avoir une méthode de vérification de l'intégrité du processus qui vise à assurer que les prescripteurs et les fournisseurs sont légitimes et que les services payés par Santé Canada ont bel et bien été reçus par les clients des SSNA. Toutefois, l'entrepreneur n'exécute aucune procédure pour confirmer que les clients ont reçu les prestations.

13.134 Des systèmes de vérifications automatiques sont en place pour déceler les demandes qui sont apparemment en double. La direction croyait que ces systèmes avaient été conçus de façon à repérer tout paiement en double éventuel et à attirer son attention sur ce point. Toutefois, nous avons recensé plus de 5 500 demandes qui semblent avoir été payées deux fois en 1996 (le paiement excédentaire pouvant atteindre 166 510 $). Nous avons également décelé 160 opérations sur une période de trois mois, ce qui laisse supposer que la même ordonnance a été exécutée à plus d'une pharmacie le même jour. La direction reconnaît ces lacunes et essaie maintenant de faire en sorte que l'entrepreneur améliore ces systèmes de contrôle et de vérifications automatiques.

13.135 Le marché a été passé en 1990, mais aucune vérification des fournisseurs n'a été entreprise avant l'été 1995. Sur les quelque 6 500 pharmacies et 18 000 fournisseurs de soins dentaires, seuls 47 pharmacies et 13 fournisseurs ont été vérifiés au cours d'une période de 18 mois, en 1995 et en 1996. Certaines vérifications de fournisseurs de soins dentaires prévues n'ont pas été menées à bien en raison des préoccupations des dentistes quant au droit de l'entrepreneur de les vérifier.

13.136 Toutes les vérifications des fournisseurs de soins dentaires ont révélé des facturations douteuses. Par suite d'une vérification ayant permis de constater la facturation d'honoraires excessifs pour une extraction dentaire et d'autres procédures, un dentiste a remboursé près de 20 000 $ à Santé Canada. Un autre dentiste a remboursé au Ministère un montant de plus de 15 000 $, qui avait été demandé pour des examens particuliers ou d'urgence s'accompagnant de procédures habituelles comme un nettoyage. De plus, un examen mené par un bureau régional de la Direction générale s'est soldé par la condamnation d'un dentiste, qui avait facturé à la fois le Ministère et un régime provincial pour des traitements dentaires à des clients des SSNA assurés par les deux régimes. À la suite de ce jugement, Santé Canada a obtenu un remboursement de plus de 30 000 $.

13.137 Environ 90 p. 100 des vérifications de pharmacies ont permis de déceler des erreurs et des divergences, notamment des demandes en double, un manque de documents à l'appui des ordonnances verbales et des pratiques douteuses en matière de tenue de livres. On a soupçonné certaines pratiques d'être frauduleuses, et on les a soumises aux autorités compétentes pour enquête. Dans un cas, le fournisseur a dû restituer un montant excédant 77 000 $.

13.138 Nous avons constaté que les vérifications des fournisseurs n'offraient pas un degré raisonnable d'assurance que les dépenses avaient été effectuées aux fins visées. La stratégie de vérification n'était pas fondée sur une évaluation appropriée des risques. Les vérifications visaient principalement un petit nombre de fournisseurs dont le nombre de transactions est élevé. Le Ministère croit qu'il est très difficile d'exiger de l'entrepreneur qu'il déploie plus d'efforts en matière de vérification, à cause de l'ambiguïté du libellé du contrat. En raison de l'étendue limitée des vérifications, il est impossible de déterminer toute l'ampleur des erreurs et des paiements excédentaires. Toutefois, ces constations soulèvent de sérieuses questions quant à la perte éventuelle de fonds publics.

13.139 Les vérifications des fournisseurs sont conçues pour être une mesure de contrôle clé sur laquelle compte Santé Canada pour veiller à ce que les paiements soient effectués comme il se doit pour les prestations et les services reçus par ses clients. Il importe donc que cette exigence soit clairement énoncée dans le contrat, que le Ministère sache ce qui se fait et quelles erreurs sont constatées, et qu'il modifie, selon les circonstances, son niveau de confiance à l'égard du travail de l'entrepreneur.

13.140 Santé Canada devrait préciser et appliquer l'exigence du contrat, selon laquelle l'entrepreneur doit mener une vérification des fournisseurs de services pharmaceutiques et de soins dentaires. Le Ministère devrait prendre des mesures appropriées pour améliorer les contrôles et les vérifications automatiques du système de traitement des demandes, et améliorer l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs.

Réponse du Ministère : *D'accord. Comme l'ont fait d'autres régimes, une évaluation des risques devrait être menée afin d'établir un équilibre entre l'accès aux traitements nécessaires et la surveillance d'abus potentiels. Des améliorations ont été apportées à la partie du nouveau contrat de traitement des demandes de remboursement qui a trait aux vérifications, dont l'entrée en vigueur est prévue en juillet 1998. Le Ministère est en train d'examiner les erreurs relevées par le vérificateur général dans le traitement des demandes de remboursement, et il prend des mesures correctives immédiates. On s'efforce actuellement d'améliorer l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs de services dans le cadre du présent contrat.*

Possibilités d'améliorer l'efficience du transport pour des raisons de santé

13.141 Les dépenses en matière de transport pour des raisons de santé sont passées de quelque 85 millions de dollars, en 1990-1991, à près de 150 millions de dollars en 1995-1996. Cette prestation comprend le transport pour recevoir des soins de santé non offerts dans les réserves, le transport de malades à partir de collectivités isolées, le transport d'urgence pour l'obtention de soins non facultatifs et le transport communautaire jusqu'au centre important situé le plus près. Environ 60 p. 100 des dépenses de transport sont administrées par les bureaux régionaux de la Direction générale des services médicaux, les paiements étant versés directement aux fournisseurs par Santé Canada. Le reste des dépenses, soit 40 p. 100, sont principalement affectées au transport médical local et sont administrées par les collectivités des Premières nations, au nom du Ministère, en vertu d'accords de contribution.

13.142 De nombreux points sont un peu obscurs dans les directives nationales sur le transport. Ils donnent lieu à des interprétations et à des applications différentes par les bureaux régionaux de la Direction générale. Nous avons trouvé des irrégularités concernant l'attestation obligatoire de la présence au rendez–vous du médecin et le paiement pour des services semblables dans diverses régions.

13.143 Les coûts de transport par ambulance représentaient des dépenses considérables dans certaines régions. Au moment de notre vérification, aucune surveillance continue de ces dépenses n'était menée de façon rigoureuse. Des fonctionnaires ministériels de certaines régions ont entrepris des examens spéciaux des coûts de transport par ambulance, et les résultats confirment la nécessité d'assurer un contrôle plus serré.

13.144 Par exemple, une région a versé environ huit millions de dollars en 1995-1996 pour les services de quelque 125 sociétés de transport par ambulance. Un examen interne régional des factures présentées par trois sociétés semblables a permis de découvrir de nombreux cas où les distances sont gonflées, les factures sont présentées pour des personnes non admissibles, des frais supplémentaires injustifiés de 100 $ sont imposés à des membres de Premières nations vivant à l'extérieur des réserves, et des ambulances sont utilisées comme taxis plutôt que pour des urgences.

13.145 Un autre bureau régional a également mené un examen limité des coûts liés au transport par ambulance et a découvert des cas d'abus éventuels non décelés. Dans un de ces cas, un client avait fait 150 voyages par ambulance, coûtant plus de 21 000 $, au cours d'une période de cinq mois. Personne n'avait mis en question ces voyages jusqu'à ce que cet examen interne les décèle.

13.146 Les dépenses administrées par les collectivités des Premières nations en vertu d'accords de contribution sont souvent vérifiées, mais les dépenses de transport payées directement par la Direction générale des services médicaux aux fournisseurs de services de transport n'ont pas fait l'objet de vérifications ministérielles ces dernières années.

13.147 La direction sait que des améliorations s'imposent dans les pratiques de gestion et dans le contrôle des coûts de transport pour des raisons de santé. Par exemple, certains gestionnaires de programmes régionaux ont convenu de la nécessité de mieux coordonner les voyages afin de réaliser des gains d'efficience.

13.148 Santé Canada croit qu'il est plus facile de réaliser des gains d'efficience en matière de transport au niveau de la collectivité. Il a proposé le transfert du financement du transport pour des raisons de santé, du Programme des SSNA aux budgets de santé communautaire. Un pareil changement nécessitera des critères clairs, ainsi que des éléments, des normes et des vérifications obligatoires.

13.149 Santé Canada devrait établir des critères clairs et des normes minimales en matière de prestations de transport pour des raisons de santé. Il devrait également entreprendre des vérifications des dépenses de transport pour des raisons de santé, fondées sur une évaluation des risques.

Réponse du Ministère : *D'accord. Le Ministère est en train de régler ces problèmes. Le Cabinet a approuvé le transfert du volet transport pour des raisons de santé des SSNA aux programmes communautaires. Les critères et les normes minimales qui sont requis seront établis au moment de l'élaboration du cadre de gestion. Le tout s'effectuera en consultation avec les Premières nations et les groupes inuits. Le Ministère augmentera également le nombre de vérifications du transport pour des raisons de santé.*

Nécessité de résoudre les problèmes systémiques avant le transfert du Programme des SSNA

13.150 En 1995, la Direction générale des services médicaux envisageait d'initier 30 projets pilotes dans tout le Canada, sur une période de deux ans, afin de mettre à l'essai diverses options en matière de gestion du Programme des SSNA, y compris la gestion par les collectivités. À ce jour, 22 propositions ont fait l'objet d'un mandat de négociation, mais peu ont été approuvées aux fins d'un projet pilote. Seul un projet semblable est actuellement en cours.

13.151 Comme il est mentionné précédemment, le Programme comporte d'importantes lacunes et problèmes systémiques, surtout en ce qui concerne les médicaments prescrits et les prestations dentaires. En outre, d'autres questions importantes doivent être réglées, y compris les préoccupations des clients vivant hors des réserves et celles des petites collectivités, le financement durable et l'incidence du retrait des provinces de certains services assurés. De plus, Santé Canada doit évaluer les résultats des projets pilotes de transfert.

13.152 Comme il est signalé précédemment, on planifie actuellement le transfert du Programme des SSNA en vue de sa gestion par les Premières nations. À notre avis, toute initiative de transfert doit tenir compte des lacunes cernées et attribuer la responsabilité d'y remédier.

D'importantes préoccupations suscitées par la vérification antérieure subsistent

13.153 Lors de notre vérification des Services de santé non assurés, menée en 1993, nous avons examiné le mandat, les pratiques de gestion et les contrôles opérationnels de ce programme.

13.154 Nous avons signalé que l'absence d'une loi habilitante particulière pour ce programme avait laissé une lacune dans les définitions de l'objet, des résultats escomptés et des retombées du Programme. Nous avons recommandé au Ministère de demander au gouvernement un mandat renouvelé pour ce programme afin d'en clarifier l'autorisation, le but et l'objectif.

13.155 Nous avons également remarqué que le Ministère avait de la difficulté à mettre en oeuvre le principe du « payeur de dernière instance ». Santé Canada a payé des services alors qu'il n'aurait pas dû le faire, car les clients intéressés des Premières nations n'obtenaient pas toutes les prestations offertes par d'autres régimes. Cette section renferme nos observations par suite du suivi qui a été fait sur cette question.

13.156 Mandat du Programme. Le mandat général renouvelé, proposé en 1997, définit la nature de ce programme, y compris ses objectifs et les principes le régissant. Toutefois, il ne traite pas de la nécessité de préciser son autorisation. Il n'existe pas encore de loi particulière reconnaissant les services de santé non assurés. De plus, le Ministère n'a pas encore défini les résultats prévus des prestations du Programme.

13.157 Principe du payeur de dernière instance. Le Ministère a signalé que ce principe est difficile à appliquer en l'absence d'une loi habilitante et parce que les régimes d'assurance–maladie provinciaux et privés prétendent également être les payeurs de dernière instance. Dans la pratique, les clients des SSNA déclarent volontairement s'ils détiennent une assurance d'un tiers, et c'est aux fournisseurs du service qu'il incombe de s'informer de l'existence de toute autre assurance. Une vérification ministérielle menée récemment laisse supposer qu'il y a un écart considérable entre le nombre de clients des SSNA qui ont une autre assurance et le pourcentage des clients, soit 2 p. 100, qui ont déclaré être couverts par une autre assurance lorsqu'ils ont reçu des prestations dans le cadre du Programme des SSNA.

13.158 Un groupe de travail ministériel a formulé plusieurs recommandations afin de répondre à nos préoccupations signalées en 1993. Un certain nombre d'entre elles sont actuellement mises en oeuvre. Toutefois, le groupe de travail est d'avis que des améliorations importantes dans la coordination des prestations avec les autres régimes d'assurance ne surviendront que lorsque les questions liées aux droits issus des traités seront résolues.

13.159 Selon le nouveau mandat du Programme, il est proposé que Santé Canada agisse à titre de « facilitateur principal », en coordonnant le paiement pour veiller à ce que l'autre régime s'acquitte de ses obligations et que les clients ne soient pas privés d'un service, lorsqu'une prestation est assurée par un autre régime. Toutefois, le Ministère indique que le principe proposé ne déroge pas à sa position, selon laquelle le Programme des SSNA est le payeur de dernière instance, pas plus qu'il n'élargit ou limite les diverses visions communes des responsabilités fédérales visées par la « relation fiduciaire ».

13.160 Systèmes d'information de gestion. En 1993, nous avons signalé que le Programme des SSNA ne disposait pas de systèmes d'information et des moyens nécessaires pour surveiller et analyser les tendances des dépenses et de l'utilisation des prestations. Le Ministère a déployé des efforts considérables pour améliorer sa capacité de surveiller les tendances de l'utilisation des prestations pharmaceutiques et des prestations dentaires. Cependant, nous avons remarqué qu'il ne possédait toujours pas de systèmes appropriés pour surveiller et analyser ces tendances dans le cas du transport pour des raisons de santé et des prestations de soins de santé connexes.

Commentaires du Ministère : *Au cours des trois dernières années, le Ministère a fait effectuer trois évaluations distinctes du Programme et s'est inspiré des recommandations qui en ont résulté pour élaborer son approche actuelle de gestion des coûts. Dans les six dernières années, les mesures de gestion des coûts du Ministère ont permis de réaliser des économies se chiffrant au total à plus de 1,3 milliard de dollars. Ces économies ont été réalisées sans pour cela diminuer de façon considérable le niveau ou la qualité des services, malgré l'accroissement de la clientèle à un rythme deux fois plus rapide que celui de la population canadienne et l'augmentation des coûts de certaines prestations, comme les médicaments prescrits.*

Depuis 1993, le Ministère a pris un certain nombre de mesures très importantes afin de régler le problème de l'utilisation à mauvais escient des médicaments prescrits. Il a notamment élaboré un système de traitement des demandes de remboursement entièrement automatisé; autorisé des échanges d'information avec des organismes disciplinaires professionnels sur des irrégularités possibles; créé le Comité d'examen de la consommation pharmaceutique, qui a, entre autres, établi un protocole visant à déceler des tendances à des mauvaises utilisations possibles des médicaments; et mis au point un logiciel pour analyser les habitudes d'utilisation des médicaments prescrits. À notre avis, le Ministère a déployé au moins autant d'efforts, et davantage dans certains cas, que les gestionnaires d'autres programmes semblables pour tirer parti de la nouvelle technologie en vue d'améliorer la gestion du système.

Le Ministère a répondu aux trois recommandations formulées dans la vérification de 1993. Il continue de chercher des moyens d'améliorer la coordination avec les régimes provinciaux et privés. Nous nous étions engagés en 1993 à obtenir l'approbation, par le Cabinet, du mandat du Programme, et nous l'avons reçue en avril 1997. Le Ministère considère donc que cette approbation fournit une autorisation claire pour le Programme.

Conclusion

13.161 Suivi. Santé Canada prend actuellement des mesures par suite des observations et des recommandations que nous avons formulées en 1993. Toutefois, le Ministère doit continuer d'améliorer ses systèmes d'information de gestion et la coordination des prestations.

13.162 Programmes de santé communautaire. Selon notre examen des programmes exécutés en vertu d'accords de contribution distincts, nous avons remarqué que le lien entre le Ministère et la collectivité avait tendance à disparaître une fois les accords signés. Ces accords sont considérés principalement comme un moyen de transférer des fonds et, dans une moindre mesure, comme une entente entre les deux parties sur la prestation de services de santé aux membres des Premières nations, à l'égard desquels le Ministère demeure responsable. Le Ministère ne remplit pas ses responsabilités pour ce qui est de gérer de façon à aider les Premières nations à établir des programmes et des services susceptibles d'améliorer leur santé. Il faut surveiller les accords de contribution de façon à donner aux Premières nations la souplesse et le contrôle nécessaires pour adapter les programmes aux besoins des collectivités et, en même temps, permettre au Ministère de s'acquitter de ses obligations.

13.163 Ententes de transfert. Nous avons constaté qu'un cadre de transfert approprié avait été élaboré, mais qu'il n'était pas encore entièrement mis en oeuvre, d'où certaines lacunes et anomalies. Il faut insister davantage sur les résultats dans le domaine de la santé, aussi bien dans la phase de la planification que dans celle des rapports. Une

surveillance étroite est indispensable pour que les pratiques de gestion mises en place au stade préalable aux transferts continuent d'évoluer et que les rapports exigés soient produits et renferment les informations nécessaires. Ces mesures sont requises pour que les Premières nations et le Ministère puissent s'acquitter de leurs obligations redditionnelles et améliorer les programmes et les services.

13.164 Services de santé non assurés. Nous avons remarqué que les dépenses du Programme des SSNA ne sont pas bien gérées et, dans la plupart des cas, ne sont pas bien contrôlées. Les prestations peuvent donner lieu à des abus par les utilisateurs et les fournisseurs. Les systèmes et les contrôles, y compris l'évaluation des demandes et les vérifications des fournisseurs sont insuffisants. Le Ministère doit particulièrement s'attaquer aux graves problèmes de santé des Premières nations et aux lacunes du Programme.

13.165 Il est essentiel d'instaurer des contrôles appropriés afin d'assurer une bonne utilisation des prestations et une utilisation prudente des fonds publics. En outre, il faut de toute urgence trouver des solutions globales aux abus du système de médicaments prescrits, par une meilleure utilisation des technologies de l'information et par des efforts concertés avec les médecins, les fournisseurs de services pharmaceutiques et les Premières nations. Il faudra régler ces problèmes systémiques avant d'envisager le transfert du Programme des SSNA en vue de sa gestion par les Premières nations.

13.166 Derniers commentaires. La tendance actuelle à Santé Canada consiste à poursuivre les transferts et à se retirer du domaine de la prestation de services de soins de santé. Beaucoup de membres des Premières nations craignent que le Ministère se décharge tout simplement de ses responsabilités : ils craignent qu'on laisse les Premières nations agir seules, sans qu'elles n'aient acquis la capacité nécessaire pour concevoir et gérer ces importants programmes et sans recevoir l'appui de la Direction générale des services médicaux.

13.167 Améliorer la santé de la population des Premières nations est une tâche complexe. Plusieurs gouvernements y prennent part et nombre de facteurs influent sur la santé, outre les services de soins de santé. La présente vérification ne portait que sur les programmes que la Direction générale des services médicaux de Santé Canada exécute directement ou en collaboration avec les organisations des Premières nations. Ce chapitre ne présente donc qu'un aspect de la situation globale. Nous croyons que les changements que nous recommandons d'apporter aux programmes pourraient contribuer à l'amélioration des services de santé et, par conséquent, de la santé de la population des Premières nations.

Commentaires du Ministère : *Le Ministère est conscient que certains membres des Premières nations craignent qu'il se décharge tout simplement de ses responsabilités en matière de dévolution et de transfert. L'énoncé de mission de la Direction générale des services médicaux dit ce qui suit « Les peuples des Premières nations et les Inuits exerceront en toute autonomie la prise en charge de leurs programmes et ressources en matière de santé dans un délai à déterminer de concert avec les Premières nations et les Inuits ». Santé Canada a jusqu'à maintenant exercé beaucoup de prudence en veillant à ce que les collectivités des Premières nations se sentent prêtes et le soient réellement avant de leur transférer la responsabilité des programmes de santé, et le Ministère conservera cette approche dans l'avenir.*

À propos de la vérification

Objectifs

- Déterminer si Santé Canada gère les programmes de santé destinés aux Premières nations d'une manière efficace et efficiente.

- Déterminer si un cadre de responsabilisation approprié est en place pour le transfert des services de santé en vue de leur gestion par les collectivités.

Étendue

Cette vérification portait sur les programmes que Santé Canada offre aux Premières nations, y compris les programmes de santé communautaire exécutés dans le cadre d'accords de contribution distincts, le transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités et les Services de santé non assurés (SSNA).

Pour ce qui est des programmes de santé communautaire offerts aux Premières nations dans le cadre d'accords de contribution distincts, nous avons analysé en détail un échantillon d'accords touchant 40 collectivités. Nous avons examiné le cadre de transfert et un échantillon de 24 ententes de transfert. Dans les deux cas, on voulait que cette sélection reflète des collectivités de diverses régions, de différentes tailles et dont le degré d'isolement varie. Nous avons examiné les systèmes, les contrôles et les pratiques de gestion liés à la prestation du Programme des SSNA et avons entrepris un suivi des recommandations signalées au chapitre 19 de notre rapport de 1993. Nous avons mené des entrevues exhaustives avec les gestionnaires des programmes de la Direction générale des services médicaux, à l'administration centrale et dans certains bureaux régionaux, et avec des représentants choisis de collectivités des Premières nations et d'organismes professionnels. En outre, nous avons examiné des documents sur les programmes ainsi que de la documentation connexe dans le domaine de la santé.

Nous n'avons pas examiné la gestion des hôpitaux et des autres établissements de santé, ainsi que l'hygiène du milieu. De plus, la vérification ne portait pas sur les activités dans les deux territoires. Nous n'avons pas vérifié les accords sur les services de santé communautaire intégrés parce qu'ils ont été élaborés en 1994 et que seulement un faible pourcentage des Premières nations avait signé de pareils accords au moment de notre vérification.

Lorsque l'information quantitative présentée dans ce chapitre a été tirée de sources gouvernementales ou de bases de données ministérielles, elle a fait l'objet d'un contrôle de vraisemblance, mais n'a pas été vérifiée.

Critères

- Les programmes de santé communautaire doivent être conçus pour faciliter l'atteinte des objectifs d'une manière efficace et efficiente.

- Les ententes conclues avec les collectivités des Premières nations pour l'exécution de programmes de santé communautaire doivent préciser clairement les objectifs et les activités à entreprendre et les exigences connexes en matière de rapports. On doit surveiller la mise en oeuvre de ces ententes afin d'assurer la conformité ainsi que le respect des obligations ministérielles.

- Il doit y avoir un cadre approprié pour le transfert de la responsabilité des programmes de santé aux collectivités afin :

    - d'assurer l'établissement d'objectifs clairs et de résultats souhaités en matière de santé;

    - de faire en sorte que la capacité corresponde aux responsabilités;

    - d'assurer le respect des conditions des ententes;

    - de surveiller les rapports sur le rendement;

    - de signaler les résultats des transferts en ce qui concerne les changements dans la santé de la population des Premières nations.

- Le Ministère doit avoir pris des mesures par suite des recommandations formulées dans le chapitre de 1993 sur les Services de santé non assurés.

- Le Ministère doit avoir des systèmes, des contrôles et des stratégies en place pour cerner et évaluer les principaux domaines de risques dans le Programme des services de santé non assurés, et intervenir comme il se doit.

Équipe de vérification

Christina Brooks
Sylvie Cantin
Gerry Chu
Joanne Moores
Jean Petitclerc

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Ronnie Campbell.

Chapitre 14

Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l’Atlantique

Table des matières

Page

Points saillants 14-5

Introduction 14-7

Objet de la vérification 14-8

Observations et recommandations 14-9

Effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique 14-9

Incidence du moratoire de la pêche du poisson de fond 14-10

Causes du déclin du poisson de fond de l'Atlantique 14-11

La surcapacité — Un problème de fond qui existe depuis longtemps 14-16

Les politiques socio–économiques favorisent la surcapacité 14-20

Réponse du gouvernement fédéral à l'effondrement des stocks de poisson de fond 14-23

Programmes de soutien du revenu et d'adaptation 14-23

Cadre de gestion de la pêche 14-23

Il faut établir une politique nationale de la pêche 14-25

La politique du Ministère doit être clarifiée 14-27

Besoin d'intégrer la planification et les rapports sur le rendement 14-28

Conclusion 14-29

À propos de la vérification 14-32

Pièces

14.1 Débarquements de poisson de fond de l'Atlantique 14-7

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.2 Bateaux de pêche et pêcheurs enregistrés - Atlantique 14-9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.3 Valeur des débarquements, par province, en 1990 14-10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.4 Enquête auprès des pêcheurs de l'Atlantique en 1991 - Niveau d'instruction (en pourcentage) 14-11

14.5 Revenu individuel moyen - Sources choisies 14-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.6 Taux d'exploitation des principaux stocks de morue, d'aiglefin et de goberge 14-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.7 Captures dans la zone réglementée (à l'extérieur de la zone de 200 milles régie par le Canada) 14-15

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.8 La pêche au poisson de fond de l'Atlantique : une chronologie 14-17

14.9 Jauge brute enregistrée par rapport à celle de 1980 14-19

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.10 Résumé de l'évolution de l'emploi dans le secteur de la transformation du poisson et de la disponibilité de la ressource - Pêches de l'Atlantique, 1980-1991 14-20

14.11 Nombre d'usines de transformation du poisson enregistrées dans le Canada atlantique 14-21

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.12 Programmes relatifs au poisson de fond 14-24

14.13 Conférence des Nations Unies sur les stocks transzones et les espèces migratrices (1995) 14-26

Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Doug Timmins

Points saillants

14.1 Même si bon nombre de pêches de l'Atlantique continuent d'être prospères, les années 90 ont vu l'effondrement de la plupart des pêches commerciales du poisson de fond du Canada atlantique. À mesure que les stocks de poisson de fond de l'Atlantique s'appauvrissaient pour atteindre les plus bas niveaux jamais enregistrés, Pêches et Océans Canada et l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord–ouest mettaient fin progressivement à la plupart des pêches commerciales au poisson de fond de l'Atlantique et réduisaient de façon appréciable les totaux autorisés de capture des autres pêches.

14.2 Pour faire face à cette situation, le gouvernement fédéral a mis en oeuvre des programmes de soutien du revenu et d'adaptation, qui viennent en aide à ceux qui dépendaient de la pêche, en plus de prendre des mesures particulières visant à améliorer la gestion des ressources halieutiques et à faire concorder la capacité de l'industrie avec l'importance de la ressource en poisson de fond. Le gouvernement aura consacré, ces derniers dix ans, plus de trois milliards de dollars de fonds de programmes nouveaux et réaffectés. Cela a permis de réaliser certains progrès, mais bon nombre des problèmes cruciaux connexes à la pêche, notamment la surcapacité en matière de capture du poisson, ne sont toujours pas réglés et le nombre de personnes qui dépendent des programmes d'aide à la pêche et de soutien du revenu est élevé.

14.3 La gestion, dans l'optique d'une exploitation durable, de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique, qui est saisonnière et exige une importante main–d'oeuvre, constitue un défi extrêmement complexe. Les décideurs doivent tenir compte de l'imprécision inhérente à la détermination de l'état des stocks de poisson en plus de subir les pressions exercées par les pêcheurs, les travailleurs d'usine et l'industrie qui souhaitent maintenir leur participation à la pêche et en tirer des revenus, être admissibles à l'assurance–emploi pendant la saison morte et bénéficier d'autres formes d'aide gouvernementale en périodes de crise.

14.4 Pêches et Océans Canada a énoncé les principes d'une pêche de l'avenir, mais il reste à élaborer des indicateurs mesurables qui permettront d'en évaluer les progrès. Des progrès ont été accomplis dans le domaine de la réduction du nombre de permis de pêche au poisson de fond, mais la surcapacité de récolte, exprimée en capacité de tuer les poissons, demeure. Le Ministère se doit de poursuivre ses efforts dans le but de cerner l'étendue de l'effet des facteurs environnementaux et autres sur le déclin du poisson de fond. En outre, les pratiques de gestion se doivent d'être encore améliorées afin de mieux gérer les risques et l'incertitude inhérents à la gestion des pêches en tant que ressource durable. Il faut accorder la priorité au principe de précaution à la conservation et s'attaquer aux pratiques de pêche non durable.

14.5 Le Ministère a affirmé qu'il avait pour mandat la conservation des ressources halieutiques et que cela se reflétait dans la législation actuelle, mais nous n'avons trouvé aucun énoncé clair d'une politique nationale sur les pêches durables. De plus, les indicateurs de rendement se doivent d'être améliorés et les processus de planification et de communication de l'information sur le rendement doivent être mieux intégrés.

14.6 L'attachement culturel profond pour la pêche au poisson de fond a été renforcé par plusieurs décennies de subsides gouvernementaux. Il en est résulté des pressions appréciables sur le gouvernement pour le maintien du statu quo, c'est–à–dire l'utilisation du poisson pour la prestation de soutien au revenu. Les gouvernements qui se sont succédé ont accordé un soutien au revenu de plus en plus important aux personnes qui habitent les collectivités côtières éloignées du Canada atlantique. Cette façon de réagir aux pressions sociales ne s'est pas traduite par une pêche rentable. En réalité, la disparition de la pêche a révélé, plus clairement que jamais, qu'une partie importante de l'industrie de la pêche de l'Atlantique reposait fortement sur le soutien du revenu. Cette dépendance complique encore plus les problèmes déjà complexes découlant de la surcapacité ou de la gestion des pêches.

14.7 L'avenir de la pêche au poisson de fond demeurant incertain, les problèmes demeurent, eux–aussi, critiques. Selon nous, le Ministère, de pair avec le gouvernement, se doit de prendre d'autres mesures afin de mettre en application le principe selon lequel la « conservation demeure le premier impératif », et de maintenir ses efforts afin de veiller à ce que les décisions en matière de gestion de la ressource soient conformes au principe selon lequel « la capacité de récolte se doit de correspondre à la ressource disponible. » En même temps, le gouvernement doit prendre de difficiles décisions socio–économiques quant à l'avenir de ceux que la pêche ne peut faire vivre, si la gestion des pêches a pour objet de garantir le caractère durable des pêches des points de vue écologique et économique.

Introduction

14.8 La plupart des pêches commerciales du poisson de fond du Canada atlantique se sont effondrées au cours des années 90 (voir la pièce 14.1). À mesure que les stocks de poisson de fond de l'Atlantique s'appauvrissaient pour atteindre les plus bas niveaux jamais enregistrés, Pêches et Océans Canada et l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord–ouest procédaient à une fermeture progressive de la majorité des pêches commerciales au poisson de fond de l'Atlantique et réduisaient de façon appréciable le total autorisé des captures des autres pêches. La plus grande partie de ces pêches sont encore fermées.

Pièce 14.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.9 La plupart des espèces de poisson de fond se rencontrent à proximité du fond de l'océan, du moins lorsque les poissons ont atteint l'âge d'être récoltés. On trouve comme exemples de poissons de fond : la morue, l'aiglefin, la goberge, le flétan et divers poissons plats. Les poissons de fond constituent l'un des trois grands groupes de poissons qui composent les prises commerciales dans l'Atlantique canadien. Les autres groupes incluent les crustacés, comme les crevettes et le homard, et les poissons pélagiques, comme le hareng et le maquereau. Les débarquements de poissons de fond ont diminué pendant les années 90, mais ceux des crustacés ont augmenté de façon appréciable tandis que ceux des espèces pélagiques sont demeurés stables.

14.10 Le déclin des stocks de poisson de fond a été extrêmement important. Les captures annuelles totales de poisson de fond des pêcheurs canadiens et étrangers, qui atteignaient 2 000 000 de tonnes au cours des années 60, n'atteignaient plus que 120 000 tonnes environ par année après l'effondrement. Auparavant, le poisson de fond constituait les deux tiers du volume des prises effectuées dans tout l'Atlantique et 40 p. 100 de la valeur des débarquements. Au cours de certaines années, avant l'effondrement, 600 000 tonnes de poissons de fond étaient débarqués par la flotte canadienne. Ce volume, d'une valeur de 350 millions de dollars, assurait la subsistance de plus de 40 000 pêcheurs et travailleurs d'usines dispersés dans des centaines de collectivités de l'est du pays. Ces débarquements étaient aussi à l'origine de retombées économiques pour d'autres travailleurs de ces collectivités.

14.11 Les activités de pêche, surtout saisonnières et exigeant beaucoup de main–d'oeuvre, permettaient à des dizaines de milliers de Canadiens de l'Atlantique d'obtenir des revenus d'activités connexes et bon nombre d'entre eux devenaient admissibles aux prestations d'assurance–chômage pendant la saison morte. De nombreux Canadiens de l'Atlantique vivant dans des zones sans autres possibilités d'emploi ont perdu ces deux sources de revenu lorsque le moratoire imposé sur la pêche au poisson de fond a pris de l'ampleur, à partir de 1992. Leur situation déplorable contrastait avec celle d'un petit nombre de leurs voisins de l'industrie florissante des crustacés dont les débarquements et les prix élevés étaient sources de prospérité.

14.12 Les répercussions sociales et économiques du moratoire auraient sans doute été de beaucoup plus importantes sans l'intervention du gouvernement qui a pris la forme de divers programmes. Le gouvernement fédéral a entrepris divers examens, mis en oeuvre des programmes de soutien du revenu et d'adaptation et appliqué des mesures dont le but était de faire correspondre la capacité de l'industrie à l'importance de la ressource en poisson de fond. Au total, ces programmes auront coûté aux contribuables canadiens plus de trois milliards de dollars au cours des années 90. Le plus récent de ces programmes, la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, consacre 1,9 milliard de dollars au soutien du revenu et à l'adaptation (1 748 millions de dollars), à la rationalisation de la capacité (97 millions de dollars) et au développement économique (50 millions de dollars). La Stratégie est un programme mixte de Développement des ressources humaines Canada, de Pêches et Océans Canada, de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et du Bureau fédéral de développement régional (Québec).

Objet de la vérification

14.13 Le Bureau a consacré trois chapitres à l'examen de ces questions. Le présent chapitre établit le cadre général pour les deux chapitres suivants sur le poisson de fond de l'Atlantique en décrivant le contexte qui a donné lieu au déclin du poisson de fond et aux réactions qui ont suivi. On y trouve une synthèse des études et des analyses portant sur l'évolution des pêches jusqu'à la situation qui a donné lieu au moratoire de la pêche commerciale. Le présent chapitre traite aussi des progrès accomplis par Pêches et Océans Canada dans l'établissement d'un cadre de gestion durable, et il résume les conclusions des trois chapitres.

14.14 Le chapitre 15 traite des progrès accomplis avec les pratiques de gestion des pêches dans le contexte des problèmes fondamentaux qui touchent les pêches de l'Atlantique. Les chapitres 15 et 16 traitent de la mesure dans laquelle les programmes de soutien du revenu, de rationalisation de la capacité et d'adaptation administrés par Pêches et Océans Canada et Développement des ressources humaines Canada ont permis d'atteindre les objectifs formulés tant pour la gestion des pêches que pour la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Dans le chapitre 16, il est aussi question de la mesure dans laquelle un régime efficace de responsabilisation a été mis sur pied pour la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

14.15 Le lecteur pourra trouver des précisions supplémentaires à la section intitulée **À propos de la vérification,** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

14.16 Le quart des résidants de la côte atlantique du Canada vivent dans 1 300 collectivités de pêcheurs, dont la moitié dépendent entièrement des pêches de l'Atlantique pour leur existence. Avant l'effondrement des stocks de poisson de fond, les pêches de l'Atlantique fournissaient 4,2 p. 100 des emplois dans le Canada atlantique.

14.17 En 1994, Pêches et Océans Canada signalait que le Canada atlantique comptait plus de 25 000 bateaux de pêche enregistrés et environ 58 000 pêcheurs enregistrés, dont quelque 45 000 pratiquaient activement la pêche (voir la pièce 14.2). En 1996, 832 usines de transformation du poisson y étaient enregistrées auprès du gouvernement fédéral, et 741 de ces usines étaient en activité.

Pièce 14.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.18 L'industrie du poisson de fond a joué un rôle appréciable dans l'économie des quatre provinces de l'Atlantique et du Québec (voir la pièce 14.3). Ainsi, à Terre–Neuve par exemple, en 1990, les captures de poisson de fond représentaient 62 p. 100 environ de la valeur totale des prises débarquées; par le passé, l'industrie du poisson de fond était à l'origine de 16 p. 100 environ des emplois à Terre–Neuve. Par comparaison, en Nouvelle–Écosse, le poisson de fond était à l'origine de 40 p. 100 environ de la valeur des prises débarquées et de 6 p. 100 environ de l'emploi. Le Québec et les autres provinces de l'Atlantique possèdent aussi une industrie du poisson de fond, mais elle est moins importante. En 1997, on comptait 13 061 permis de pêche au poisson de fond dans le Canada atlantique. Ce chiffre comprend les 2 626 permis non renouvelables que l'on prévoit éliminer au fil des ans.

Pièce 14.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Effondrement de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique

14.19 La crise actuelle qui frappe les stocks de poisson de fond dans tout le Canada atlantique est tout d'abord apparue au cours des années 80 et au début des années 90. L'effondrement a tout d'abord touché le stock de morue du Nord, au large des côtes de Terre–Neuve et du Labrador, qui, traditionnellement, était à l'origine du tiers des captures de poisson de fond, et s'est ensuite étendu à la plupart des autres espèces de poisson de fond du Canada atlantique.

14.20 Le ministre des Pêches et des Océans a mis fin à la pêche de la morue du Nord en juillet 1992. Il est devenu apparent que la valeur des indicateurs biologiques clés déclinait rapidement et que la biomasse de bon nombre de stocks de poisson de fond était la plus faible jamais observée. Non seulement les stocks étaient–ils en déclin, mais les poissons connaissaient une croissance plus lente. Ainsi, dans quatre zones de gestion, le poids des morues à l'âge de sept ans avait diminué de façon appréciable, de 1977 à 1993. Le ministre des Pêches et des Océans a créé le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques afin d'obtenir des avis sur les niveaux de pêche dans de telles conditions. Le Conseil a tout d'abord examiné l'état des stocks de poisson en 1993 et a conclu que l'on devait cesser d'exploiter de nombreux stocks de poisson de fond afin de leur permettre de se rétablir.

Incidence du moratoire de la pêche du poisson de fond

14.21 La commercialisation du poisson de fond exige une transformation assez importante; ainsi, l'effondrement de cette industrie n'a pas touché seulement les pêcheurs, mais aussi un plus grand nombre encore de personnes employées dans les usines de transformation.

14.22 Les travailleurs de l'industrie du poisson de fond se retrouvent surtout dans des populations rurales et isolées. Les collectivités qu'ils habitent offrent peu d'autres sources d'emploi et les taux de chômage y sont élevés. Même lorsque ces collectivités offrent d'autres possibilités d'emploi, bon nombre des travailleurs de l'industrie du poisson de fond ont un faible niveau d'instruction (voir la pièce 14.4) et n'ont pas d'expérience dans un autre secteur que celui des pêches. De plus, bon nombre d'entre eux sont propriétaires d'une maison, ont un fort attachement à leur collectivité et sont persuadés que l'industrie du poisson de fond se rétablira.

Pièce 14.4

Enquête auprès des pêcheurs de l'Atlantique en 1991 - Niveau d'instruction (en pourcentage)

Caractéristique	Province											
	N.–É.		N.–B.		Î.–P.–É.		Qc		T.–N.		Atlantique	
	Total	Actifs	Total	Actifs	Total	Actifs	Total	Actifs	Total	Actifs	Total	Actifs
Aucune éducation formelle	1,4	1,1	1,7	0,5	0,9	0,8	1,1	1,4	2,5	2,7	1,8	1,7
Élémentaire	29,4	30,3	33,6	34,2	25,7	22,8	26,4	23,8	34,9	35,8	31,7	31,8
Partie du secondaire	44,8	45,9	33,1	39,0	46,1	48,0	44,4	47,6	45,6	45,2	43,7	45,1
Secondaire au complet	15,4	13,5	21,4	15,6	20,8	22,4	20,0	18,7	9,5	9,9	14,8	13,6
Formation professionnelle	3,2	3,5	4,9	4,4	1,3	1,1	3,1	3,3	2,9	2,7	3,1	3,0
Formation collégiale - partielle ou complète	2,3	2,4	2,4	2,7	1,5	1,6	3,7	4,2	1,6	1,4	2,1	2,1
Formation universitaire - partielle ou complète	3,3	3,2	2,8	3,5	3,6	3,4	1,2	0,9	2,9	2,2	3,0	2,7

Total des pêcheurs	**16 576**	**12 767**	**8 523**	**5 216**	**5 702**	**4 652**	**5 380**	**3 467**	**24 921**	**19 129**	**61 102**	**45 230**

Source : Pêches et Océans Canada

14.23 Les revenus tirés de l'assurance–chômage ont, avec les années, représenté une portion appréciable et de plus en plus importante du revenu des pêcheurs. Ainsi, par exemple, en 1981, pour chaque dollar de revenu tiré de l'industrie, les pêcheurs indépendants recevaient 43 cents en prestations d'assurance–chômage et, en 1990, cette valeur atteignait 81 cents. Dans le cas des travailleurs d'usine, ce pourcentage est passé de 33 cents à 57 cents (voir la pièce 14.5).

Pièce 14.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.24 Le moratoire de la pêche au poisson de fond risquait d'avoir les plus fortes répercussions à Terre–Neuve, la province avec la plus grande industrie du poisson de fond. La dépendance envers les prestations d'assurance–chômage y était aussi la plus élevée. En 1990, les pêcheurs indépendants recevaient 1,60 $ en prestations d'assurance–chômage pour chaque dollar gagné dans l'industrie, alors que ces prestations n'étaient que de 96 cents en 1981.

14.25 La combinaison des revenus tirés de la pêche et de ceux tirés de l'assurance– chômage s'est révélée plus intéressante que toute autre possibilité, quelle soit locale ou non, et a permis à de nombreuses collectivités côtières de l'Atlantique de maintenir leur population.

14.26 Étant donné l'absence de travail dans l'industrie du poisson de fond, de nombreux travailleurs ont été incapables de trouver un emploi qui leur permette d'être admissibles à l'assurance–emploi (antérieurement l'assurance–chômage). Le soutien du revenu accordé par la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique se terminera bientôt; les stocks de poisson ne se sont pas suffisamment rétablis pour alimenter l'industrie, et bon nombre des régions touchées par l'effondrement des stocks de poisson de fond n'ont toujours pas beaucoup d'autres possibilités d'emploi.

Causes du déclin du poisson de fond de l'Atlantique

14.27 Tant la pêche que des causes naturelles contribuent à la mortalité totale du poisson. Pêches et Océans Canada a déterminé que le caractère excessif de la récolte constituait l'un des plus importants facteurs du déclin des stocks de poisson de fond, mais il a aussi mentionné que les conditions environnementales et les relations prédateurs–proies avaient aussi joué un rôle dans certaines zones.

14.28 L'accroissement de la récolte du poisson, avec le temps, est illustré à la pièce 14.6. On y note que les niveaux de pêche étaient de beaucoup supérieurs à ceux de la norme du Ministère visant à assurer la conservation. Pour bon nombre de stocks de poisson de fond, comme ceux de la morue, la pêche au niveau de conservation correspond à la capture de deux poissons sur dix environ au cours d'une même année, le reste des poissons étant épargnés afin d'assurer la reproduction et la rentabilité de la pêche des années suivantes.

Pièce 14.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.29 Les fonctionnaires du Ministère ont cerné trois facteurs de sur–récolte des stocks de poisson de fond : les niveaux de pêche étaient fixés à des valeurs supérieures aux normes de conservation, les pêcheurs capturaient plus que la quantité allouée et certains pêcheurs utilisaient des pratiques contraires à la pêche durable.

14.30 Niveaux de pêche supérieurs aux normes de conservation. Le ministre des Pêches et des Océans fixe, dans des plans annuels, le total autorisé des captures pour les stocks de poisson sous sa gestion et divise ce total entre les groupes d'utilisateurs afin de garantir une récolte ordonnée et équitable. À l'occasion, ces niveaux ont été fixés à des valeurs supérieures à la norme de conservation du Ministère qui s'applique à la mortalité par pêche.

14.31 Les services scientifiques du Ministère préparent, chaque année, une évaluation de l'état des stocks de poisson de fond. Avant 1993, ces évaluations faisaient l'objet d'un examen par les pairs, réalisé par les scientifiques du Comité scientifique consultatif des pêches canadiennes dans l'Atlantique. Depuis 1993, les services scientifiques fournissent ces estimations au Conseil pour la conservation des ressources halieutiques qui, à son tour, recommande des niveaux de pêche cibles au Ministre.

14.32 Les difficultés découlant de la variabilité des facteurs environnementaux du milieu marin et des écarts d'échantillonnage font que ces évaluations souffrent d'un manque d'exactitude. En 1986, il est devenu apparent pour les scientifiques du Ministère et les spécialistes de l'extérieur que la surestimation constante des stocks de poisson de fond avait donné lieu à un niveau de pêche des stocks de morue du Nord au moins deux fois supérieur à la norme de conservation du Ministère.

14.33 L'évaluation des populations de poisson est une opération très complexe, tant pour les scientifiques du Canada que pour ceux des autres pays. Les problèmes d'évaluation résultent des hypothèses du modèle de prévision par analyse séquentielle des populations qui est appliqué à bon nombre de stocks de poisson de fond; ils sont le reflet d'une connaissance incomplète de la biologie des stocks et souffrent de l'insuffisance des données. L'évaluation des populations faite par les services scientifiques du Ministère reposait surtout sur les données recueillies au moment de relevés de recherche et sur les statistiques des débarquements commerciaux. Il y avait aussi un décalage entre le moment des relevés et la période pour laquelle les évaluations étaient faites.

14.34 Au cours de la période qui a précédé l'effondrement des stocks de poisson de fond, les relevés de recherche indiquaient que certains stocks allaient en s'amenuisant, mais les données sur la pêche commerciale hauturière ne faisaient pas état d'un tel déclin. Les données sur les opérations de la pêche commerciale traduisaient les résultats d'une pêche sélective, faite par des capitaines d'expérience qui utilisaient de l'équipement électronique et des engins de plus en plus perfectionnés et qui pêchaient dans des zones à forte concentration de poisson. En outre, l'information sur les stocks se révèle inexacte, elle aussi, à cause des sous–déclarations, des déclarations erronées ou d'une mortalité par pêche supplémentaire découlant de pratiques de pêche non durable, dont nous parlons ci–après.

14.35 Le total des captures autorisées est le volume total d'un stock de poisson donné que l'on peut prélever au cours d'une année donnée. Au cours des années qui ont précédé le déclin du poisson de fond, le Ministre faisait l'examen des recommandations scientifiques mais, par convention, fixait le total des captures autorisées selon des règles de décision prévoyant une certaine souplesse. Une de ces règles permettait que le total des captures autorisées soit fixé à mi–chemin entre le taux de mortalité par pêche actuel et le taux cible de mortalité par pêche de l'année suivante. Cette souplesse servait à atténuer les incidences socio–économiques, sur une industrie de la pêche à capacité excessive, des variations annuelles du total des captures autorisées, mais cette règle a eu des effets néfastes pour les stocks en déclin.

14.36 Dépassement des volumes alloués par les pêcheurs. Les pressions exercées sur les stocks de poisson s'expliquaient aussi, du moins en partie, par le fait que les pêcheurs capturaient des volumes de poisson supérieurs à ceux qui leur avaient été alloués. Ainsi, les débarquements d'aiglefin de 1991 et de 1992 ont presque été de deux fois supérieurs au total autorisé. À l'occasion, les gestionnaires des pêches n'ont mis fin à la pêche qu'un certain temps après que le quota ait été atteint, car ils ne disposaient pas en temps opportun des données sur les prises. La pêche exercée par les flottes étrangères dans la zone de réglementation de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord–ouest adjacente à la limite de la zone canadienne de 200 milles a été de beaucoup plus importante que la norme de conservation établie par l'Organisation (voir la pièce 14.7). Le Rapport du Groupe d'études sur les

revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique signalait que la surpêche étrangère des stocks transzones constituait un facteur du déclin des stocks de morue. Depuis lors, le Ministère a joué un rôle actif dans le but de promouvoir la conservation à l'échelle internationale et de favoriser ainsi la protection des stocks de morue et la réduction de la surpêche étrangère.

Pièce 14.7

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.37 Pratiques contraires à la pêche durable. Selon Pêches et Océans Canada, de telles pratiques de pêche ont aussi contribué à l'effondrement des stocks de poisson de fond. On compte, parmi ces pratiques, les débarquements non signalés ou déclarés de façon erronée, le rejet des prises accessoires et la bonification des captures par rejet sélectif.

- Il peut y avoir des débarquements non signalés du fait que les pêcheurs veulent maximiser leurs revenus dans le contexte d'une pêche concurrentielle et à cause des limites et des déficiences dans les contrôles et l'enregistrement des débarquements.

- Les pêcheurs déclarent parfois des débarquements de façon erronée, en signalant que du poisson capturé dans une zone fermée l'a été dans une zone où la pêche est autorisée.

- Les prises accessoires sont constituées d'espèces non visées par la pêche, ou dont la capture est autorisée dans le cadre d'un quota pour une espèce donnée. Ainsi, des pêcheurs peuvent capturer des flétans de façon accessoire au moment de la pêche à la morue. Une certaine quantité de prises accessoires est autorisée par les quotas, mais les prises accessoires excédentaires sont souvent rejetées de façon illégale.

- La bonification est le rejet de poissons effectué afin de les remplacer par des poissons de plus grande valeur, donc plus rentables, ou pour lesquels il existe une demande à l'usine de transformation. Par exemple, les sommaires hebdomadaires de la bonification faite par bon nombre de dragueurs hauturiers au cours des années 80 indiquaient le rejet de centaines de tonnes de poisson.

Dans bon nombre de pêches, la plupart des poissons rejetés sont morts au moment du rejet ou meurent peu de temps après.

14.38 Ces pratiques contraires à la pêche durable influent sur les estimations de la mortalité par pêche. Les rejets et les débarquements non signalés n'apparaissent généralement pas dans les données des scientifiques sur la récolte commerciale et les débarquements enregistrés de façon erronée affectent l'exactitude de l'évaluation des stocks. La portée de cette imprécision est difficile à quantifier, notamment à cause de l'absence de données.

14.39 Conditions environnementales et relations prédateurs–proies. Pêches et Océans Canada a mentionné que les relations prédateurs–proies pouvaient avoir donné lieu à une augmentation de la mortalité naturelle et il a souligné que les conditions environnementales avaient pu contribuer à l'effondrement des stocks de poisson de fond dans certaines zones. Cela est confirmé par des études réalisées par le Ministère, qui démontrent le mauvais état physiologique des stocks de poisson de fond et d'autres espèces de même que le déclin continu des stocks de poisson de fond après la fermeture de la pêche. La période du déclin du poisson de fond coïncide avec un refroidissement des eaux de l'Atlantique. Le Ministère pense que les eaux plus froides ont nui aux stocks de poisson de fond et il a réalisé des recherches sur ce phénomène. La période de déclin correspond aussi à une croissance constante et appréciable des populations de phoques découlant des restrictions imposées par le gouvernement au commerce de la fourrure à la suite des pressions internationales. Les phoques consomment des poissons de fond et

du capelan, qui sert de nourriture aux poissons de fond. Le Ministère a aussi effectué des recherches sur ce phénomène. Les recherches en cours portent sur les apports relatifs des causes de l'effondrement des stocks de morue du Nord, mais le Ministère n'a pas fait de déclaration concernant la mesure dans laquelle l'effondrement des stocks de poisson de fond pouvait être attribué à ces divers facteurs.

14.40 Pêches et Océans Canada devrait tenter de cerner l'apport le plus probable de ces facteurs à l'effondrement des divers stocks de poisson de fond et assurer le Parlement que les mesures prises pour s'attaquer à ce problème en visent les causes les plus probables.

Réponse du Ministère : *Ces dernières années, les scientifiques du Ministère, en collaboration avec des scientifiques de diverses universités, ont entrepris plusieurs projets de recherche, dans le cadre du Fond des recherches stratégiques prioritaires, afin d'évaluer l'apport relatif des divers facteurs à l'effondrement des stocks de poissons de fond. Un atelier de travail scientifique sera tenu en mars 1998 afin d'examiner les résultats de ces projets.*

La surcapacité — Un problème de fond qui existe depuis longtemps

14.41 La pêche du poisson de fond de l'Atlantique connaît des crises depuis longtemps (voir la pièce 14.8); les problèmes de surcapacité, de revenus faibles et de bas niveaux de rentabilité ne sont pas nouveaux. Jusqu'aux années 60, l'accès aux ressources halieutiques de l'Atlantique était illimité et peu de restrictions s'appliquaient aux niveaux des captures. Les pêches se caractérisaient alors par des investissements excessifs, de faibles revenus pour les pêcheurs, de faibles rendements sur les investissements et des stocks appauvris.

Pièce 14.8

La pêche au poisson de fond de l'Atlantique : une chronologie

Années 50 et 60 Expansion d'après–guerre	• La politique gouvernementale favorise les programmes d'aide au développement des pêches. • Expansion des marchés du poisson en Amérique du Nord. • Nouvelles technologies de navigation et de localisation du poisson, meilleurs moteurs, plus gros bateaux. • Développement de la pêche étrangère.
1967-1969	• Faiblesse des marchés du poisson de fond, stocks entreposés importants, prix à la baisse. • Rareté de certaines espèces et déclin des captures par effort de pêche.
1970 **1970-1973**	• La politique économique pour les pêches a pour objet de maximiser l'emploi dans le secteur des pêches commerciales. • Débarquements toujours à la baisse; demande et prix à la hausse. • Augmentation de la valeur des débarquements en dépit de la baisse des volumes. • La Commission internationale des pêches de l'Atlantique nord–ouest applique les notions de totaux autorisés des captures et des allocations nationales en 1972.
1974-1976	• Taux de capture toujours à la baisse, accroissement du coût unitaire. • Augmentation des coûts du carburant due à la crise du pétrole.

	• Chute des prix. • La *Politique canadienne pour la pêche commerciale* publiée en 1976 donne la préséance aux personnes et non aux poissons.
1977	• La zone de compétence canadienne en matière de pêche est portée à 200 milles. • Le premier plan canadien de gestion du poisson de fond répartit les stocks selon les secteurs de la flotte.
1977-1979	• Les dépenses fédérales et provinciales appuient le développement des pêches. • Accroissement de la capacité de récolte et de transformation. • La participation à pratiquement toutes les pêches est limitée. • La ressource semble se rétablir, les marchés se redressent mais les pertes d'exploitation se maintiennent.
1981	• La *Politique canadienne pour les pêches de l'Atlantique dans les années 1980* met l'accent sur le caractère concurrentiel, l'efficacité et l'obtention d'une meilleure valeur de la ressource plutôt que sur la philosophie expansionniste des années 70.
1981-1983 **Crise financière**	• Taux d'intérêt et dette élevés découlant de l'expansion. • Importants stocks invendus et marché faible, appréciation du dollar canadien, exportation non concurrentielle.
1983-1984 **Restructuration de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique**	• Le rapport du Groupe de travail sur les pêches de l'Atlantique (Kirby) a conclu que la valeur nette réelle de l'industrie de la pêche est fortement insuffisante et que cela résulte de la surexpansion financée par emprunt à la suite du prolongement de la zone à 200 milles. Cela a donné lieu à la restructuration des principales sociétés de pêche hauturière. • Après de longues négociations avec Terre–Neuve et la Nouvelle–Écosse, il est convenu de créer deux grandes sociétés intégrées et d'y injecter des fonds gouvernementaux et privés.
1985-1988 **Les années glorieuses**	• Rétablissement des stocks de poisson de fond par rapport à 1977. • Le prix des blocs de morue double. • Investissement supplémentaire dans la modernisation et la reconstruction des flottes et des usines.
1989-1992 **De nouveau la crise**	• Forte pression de pêche (bien au-delà des niveaux cibles) et déclin des taux de capture. • Les scientifiques révisent leurs estimations des stocks de morue du Nord. • En mars 1990, le Groupe d'examen de la morue du Nord (Harris) recommande une réduction importante du total des captures autorisées. • Les grandes sociétés subissent des pertes importantes, ferment des usines et intègrent leurs opérations. • Annonce du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique en mai 1990
1992-1993 **Amplification de la crise**	• En juillet 1992, le Ministre annonce un moratoire de deux ans sur la pêche à la morue du Nord. • Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) doit fournir une aide au revenu et à l'adaptation à un nouveau travail. • Les stocks de morue du Nord continuent de s'appauvrir en dépit du moratoire et d'autres stocks de poisson de fond menacent de s'effondrer.

	• Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques formule des avis au Ministre sur les questions qui ont trait à la conservation et aux niveaux de capture appropriés. • Le rapport du Groupe d'études sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique (Cashin) recommande des mesures pour lutter contre la surcapacité et la trop grande dépendance.
1994-1997	• En mai 1994, la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique remplace le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord afin de régler les problèmes d'adaptation et de surcapacité. • Les pêches de l'avenir, annoncées dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1996-1997, seront le fondement de la restructuration de l'industrie de la pêche : la conservation comme premier impératif; la rationalisation de la capacité; la professionnalisation, les permis multiples et les partenariats.

14.42 Selon un mémoire de 1970 au Cabinet, maintenant rendu public, l'industrie de la pêche canadienne souffrait déjà d'une surcapacité de main–d'oeuvre et d'équipement. Son rapport de surcapitalisation était d'au moins 2:1, et l'on estimait que les captures commerciales du Canada de 1970 auraient pu être obtenues avec seulement 40 p. 100 des bateaux, la moitié des engins et la moitié du nombre de pêcheurs.

14.43 Le gouvernement fédéral s'est rendu compte qu'une politique délibérée de rationalisation de la pêche serait source de problèmes qu'il faudrait résoudre, notamment le déplacement de milliers de personnes, la vente de milliers de bateaux et la fermeture éventuelle de centaines de petites collectivités. L'absence générale d'autres sources d'emplois signifiait qu'un grand nombre de familles devraient être déplacées et qu'une nouvelle formation devrait être donnée. Le gouvernement a alors décidé que la rationalisation de la pêche ne se ferait qu'au fur et à mesure que des solutions de remplacement seraient trouvées. Dans les faits, au contraire d'une rationalisation, la décennie suivante a été témoin d'une expansion.

14.44 Le prolongement, en janvier 1977, de l'aire de compétence en matière de pêche jusqu'à la limite de 200 milles a permis au Canada d'assumer le contrôle des ressources halieutiques au large de ses côtes est et ouest. La pêche étrangère a été réduite au sein de la zone canadienne et les contingents des flottes nationales ont été accrus. L'industrie canadienne a réagi à ces mesures par une augmentation de sa capacité, prenant la forme d'acquisition de bateaux plus gros et plus puissants, à capacité technologique accrue. Par exemple, la jauge brute enregistrée des bateaux a augmenté de 150 p. 100 entre 1980 et 1989 (voir la pièce 14.9). La concurrence faisait que les pêcheurs se devaient de disposer d'une capacité de plus en plus importante pour s'assurer d'une partie de la ressource en poisson de fond. La dette liée aux bateaux a augmenté avec l'importance de ces derniers.

Pièce 14.9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.45 Au début des années 1980, les grandes sociétés se sont retrouvées très endettées et sur le bord de la faillite. L'expansion rapide de leur capacité s'était traduite par un ratio d'endettement de 9:1. La récession économique, de pair avec les taux d'intérêt élevés et les prix à la baisse, a provoqué une crise financière au sein de l'industrie. Cette dernière a été refinancée et restructurée, en grande partie grâce à l'intervention gouvernementale. La surcapitalisation et un endettement élevé peuvent donner lieu à des pratiques contraires à la pêche durable, visant à maximiser le rendement des pêcheurs.

14.46 Bon nombre de personnes ont été attirées par la pêche côtière faite à partir de petits bateaux à cause de l'accès facile accordé par les politiques antérieures de délivrance de permis et l'attrait des programmes de soutien

du gouvernement qui permettaient d'augmenter les revenus limités tirés de la pêche. De 1980 à 1991, le nombre de personnes employées par l'industrie de la transformation du poisson de l'Atlantique s'est accru de 31 p. 100 tandis que, durant la même période, la ressource disponible diminuait de 2,5 p. 100. Cet écart était particulièrement visible à Terre–Neuve où le nombre de personnes du secteur de la transformation du poisson s'est accru de 50 p. 100 tandis que le volume des stocks disponibles a diminué de 18 p. 100 (voir la pièce 14.10). La dépendance envers les programmes de soutien augmentait à mesure que la ressource s'appauvrissait; dans certains secteurs de la pêche, la dépendance envers l'aide était totale, la ressource s'étant complètement effondrée.

Pièce 14.10

Résumé de l'évolution de l'emploi dans le secteur de la transformation du poisson et de la disponibilité de la ressource - Pêches de l'Atlantique, 1980-1991

	Années–personnes			Nombre de personnes			% de modification de la disponibilité	Durée moyenne d'un emploi dans le secteur de la transformation du poisson (mois)	
	1980	1991	% de variation	1980	1991	% de variation	1980-1991	1980	1991
Atlantique	31 240	27 939	(11)	46 809	61 515	31	(2,5)	8	5,5
Terre–Neuve	13 519	10 900	(19)	20 148	30 199	50	(18)	8	4,3
Nouvelle–Écosse	10 234	9 836	(4)	12 841	14 627	14	(12)	9,6	8
Île–du–Prince–Édouard	860	1 481	72	1 690	2 975	76	28	6	6
Nouveau–Brunswick	4 210	4 174	(1)	7 914	10 064	27	6	6,4	5
Québec	2 417	1 549	(36)	4 218	3 650	(14)	(13)	6,8	5

Source : Groupe d'études sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique

14.47 Le Ministre a créé le Groupe de travail sur la pêche du poisson de fond de la région de Scotia–Fundy (Haché), en juillet 1989, à la suite de la réduction des quotas de poisson de fond sur le plateau néo–écossais. Le Groupe de travail a signalé que les stocks d'aiglefin avaient été exploités à des valeurs correspondant de deux à quatre fois les niveaux cibles, et cela depuis 1984. Dans son rapport, le Groupe concluait que la capacité de récolte excessive constituait un important obstacle au rétablissement de la pêche et que la surcapacité, comme la surcapitalisation, se devaient d'être réduites le plus rapidement possible.

14.48 Les baisses de plus en plus importantes des prises de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique et d'autres problèmes structurels permanents de l'industrie ont amené les ministres de Pêches et Océans et de Développement des ressources humaines à créer, en 1993, le Groupe d'études sur les revenus et l'adaptation des pêches de l'Atlantique. Ce groupe a aussi déterminé que la surcapacité constituait un problème fondamental de l'industrie du poisson de fond.

14.49 Il a été largement reconnu que la capacité estimée de l'industrie des pêches de l'Atlantique correspondait au double environ de la capacité nécessaire. Cette surcapacité donne lieu à une surpêche, car les pêcheurs ont consenti des investissements appréciables pour leurs bateaux et engins de pêche et ils souhaitent maximiser leurs revenus dans un contexte concurrentiel.

Les politiques socio–économiques favorisent la surcapacité

14.50 Les revenus tirés des pêches de l'Atlantique étaient faibles, même en périodes plus prospères. Comme on peut le voir à la pièce 14.5, les revenus annuels nets que tirait un pêcheur de l'Atlantique de la pêche s'élevaient en moyenne à 8 100 $ en 1990. L'ajout des revenus d'autres emplois et des paiements de transfert portait cependant ce revenu moyen total à 19 300 $. Le revenu annuel moyen d'un travailleur d'usine était de 8 200 $, et l'ajout de revenus d'autres emplois et de paiements de transfert, comme l'assurance–chômage, portait ce total à 15 900 $. Les prestations d'assurance–chômage permettaient, en moyenne, de quasiment doubler les revenus tirés de la pêche ou de la transformation du poisson. Chez plus de la moitié des familles dont les membres travaillaient dans l'industrie de la pêche, au moins deux personnes tiraient leur revenu d'une combinaison de travail à temps partiel dans l'industrie de la pêche et de prestations d'assurance–chômage.

14.51 L'assurance–chômage et d'autres mesures visant à s'attaquer aux problèmes socio–économiques des travailleurs de l'industrie des pêches de l'Atlantique ont favorisé la surcapacité, car l'emploi dans cette industrie, même pour de courtes périodes, permettait aux travailleurs d'être admissibles aux prestations d'assurance–chômage. Ainsi, la période d'emploi nécessaire pour être admissible aux prestations d'assurance–chômage variait en fonction de la saison de pêche locale et pouvait être inférieure à dix semaines.

14.52 De 1980 à 1991, le nombre de personnes employées dans le secteur de la transformation des pêches de l'Atlantique s'est accru de façon beaucoup plus importante que celui des années–personnes à temps plein. Cela porte à croire qu'en 1991, l'employé moyen travaillait pendant moins de mois. La durée moyenne d'emploi dans le secteur de la transformation, qui était de huit mois en 1980, était tombée à 5,5 mois en 1991 (voir la pièce 14.10).

14.53 Les gouvernements fédéral et provinciaux ont favorisé l'accroissement de la capacité en accordant des prêts ou des garanties de prêt pour la construction de bateaux et l'amélioration des techniques de pêche. Par exemple, l'aide fédérale à l'industrie de la pêche au Canada prenait la forme de fonds accordés par le Programme d'aide pour les bateaux de pêche (jusqu'en 1986), le Programme d'aide aux constructeurs de navires (jusqu'en 1985) et le Régime d'assurance des bateaux de pêche (maintenant privatisé). Les prestations d'assurance–chômage accordées aux pêcheurs ont augmenté pour passer de 20,4 millions de dollars en 1972-1973 à 270,1 millions de dollars en 1988-1989. La province de Terre–Neuve a effectué des paiements appelés « primes d'engagement » pour l'acquisition de nouveaux bateaux de pêche côtière. Avec les années, le nombre signalé d'usines de transformation enregistrées auprès du gouvernement fédéral, et donc en mesure d'effectuer des ventes dans d'autres provinces ou dans d'autres pays, est passé de 641 en 1980 à plus de 900 en 1988 (voir la pièce 14.11) et à 1 063 en 1991; les chiffres sur l'augmentation du nombre d'usines ne tiennent pas compte de leurs capacités diverses.

Pièce 14.11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

14.54 Les problèmes fondamentaux de l'industrie du poisson de fond mentionnés ci–dessus démontrent que :

- les ressources en poisson de fond sont limitées;
- l'industrie du poisson de fond continue de présenter une surcapacité structurelle;
- même si les ressources en poisson de fond se rétablissaient au niveau de la dernière décennie, l'industrie ne pourrait fournir des revenus suffisants à toutes les personnes qui en dépendaient antérieurement.

14.55 L'effondrement des stocks a fourni l'occasion de s'attaquer à ces problèmes fondamentaux. En l'absence de poisson, la pêche ne constitue plus un cadre pour la prestation d'aide au revenu de la part des gouvernements. La

solution du problème exige que le gouvernement s'attaque à la surcapacité et à la dépendance envers la pêche au poisson de fond.

14.56 La capacité de l'industrie de la pêche au poisson de fond n'est pas facile à définir et les avis divergent beaucoup à ce sujet. Le gouvernement s'est intéressé au nombre de détenteurs de permis ou au nombre de personnes que peut employer l'industrie. Il s'agit d'éléments importants de la capacité de récolte, mais le risque de surpêche qui découle de la capacité et du besoin de l'industrie de capturer du poisson en est aussi un élément. Cela soulève les notions d'investissement en capital dans la technologie, du fort accroissement de la capacité de pêche grâce aux technologies améliorées et des revenus souhaités par ceux qui participent à l'industrie.

14.57 Des progrès ont été accomplis en matière de réduction du nombre de permis de pêche au poisson de fond, qui est passé de plus de 17 000 en 1993 à tout juste plus de 10 000 permis de pêcheurs du « noyau » en 1997 (voir la pièce 15.5, au chapitre 15). Il n'en demeure pas moins qu'il subsiste une surcapacité de récolte, exprimée en capacité de tuer les poissons.

14.58 Pêches et Océans Canada devrait élaborer une stratégie en vue de réduire davantage la surcapacité de l'industrie du poisson de fond, puis la proposer au gouvernement.

Réponse du Ministère : *Même si des réductions appréciables ont été obtenues, la surcapacité de récolte du poisson de fond demeure. Le maintien du budget de rationalisation à 300 millions de dollars aurait permis de retirer un plus grand nombre de permis de pêche dans le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Le Ministère proposera donc une stratégie en vue de réduire encore plus la capacité, à long terme, en tenant compte des fonds disponibles et des opportunités économiques de rechange pour les pêcheurs visés.*

14.59 Les questions de soutien du revenu doivent être traitées en soi. La ressource n'est pas, et n'a pas été, suffisante pour faire vivre le nombre de personnes et de collectivités côtières qui ont dépendu de la pêche ces dernières années. Il faut que l'on reconnaisse que la gestion de la pêche dans l'objectif d'un développement durable exigerait certainement de trouver une solution au chômage des personnes qui ne font plus partie de l'industrie. Autrement dit, pour gérer la pêche dans l'intérêt d'un développement durable sur les plans écologique et économique, il faut trouver un autre moyen de réagir aux problèmes sociaux et culturels des collectivités côtières.

14.60 Pour que la pêche soit gérée conformément aux objectifs de développement durable, le gouvernement devrait s'attaquer aux problèmes sociaux et culturels qui affligent les collectivités côtières.

Réponse du Ministère : *L'objectif de conservation du Ministère vise le maintien d'une ressource halieutique durable suffisante pour assurer des revenus constants aux pêcheurs. Le Ministère convient que la ressource en poisson de fond ne sera pas en mesure de fournir des revenus suffisants à bon nombre de personnes qui en dépendaient antérieurement. L'atteinte de l'objectif du Ministère concernant une pêche durable serait facilitée si les pêcheurs touchés qui ne peuvent plus assurer leur subsistance à partir de la pêche pouvaient disposer de solutions de remplacement rentables.*

Réponse du gouvernement fédéral à l'effondrement des stocks de poisson de fond

14.61 La réaction du gouvernement fédéral à la diminution progressive des stocks de poisson de fond du Canada atlantique a compris une série d'études, de multiples programmes d'adaptation et de soutien du revenu, des initiatives de renouvellement de la pêche et des modifications aux méthodes de gestion de la pêche.

Programmes de soutien du revenu et d'adaptation

14.62 Les initiatives de soutien du revenu et d'adaptation pour aider le Canada atlantique à faire face à la diminution et à l'effondrement des stocks de poisson de fond se sont étendues des programmes d'aide en cas de mauvaises récoltes localisées, à la fin des années 80, aux programmes plus vastes et plus complets des années 90. Ces derniers englobent le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, le Programme d'aide pour la pêche des poissons de fond de l'Atlantique, et ses initiatives connexes, ainsi que la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (voir la pièce 14.12).

Pièce 14.12

Programmes relatifs au poisson de fond

Programme	Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique/ Programme fédéral de développement des pêches du Québec (1990-1995)	Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (1992-1994)	Programme d'aide pour la pêche des poissons de fond de l'Atlantique et programmes connexes (1993-1994)	Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (1994-1998)
Ressources*	637 millions de dollars	587 millions de dollars	381 millions de dollars	1,9 milliard de dollars
Objectifs	• reconstituer les stocks de poisson • s'adapter aux réalités actuelles • favoriser la diversification économique	• répondre aux besoins immédiats de revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usine • créer une pêche de la morue du Nord plus viable sur le plan économique et plus durable sur le plan écologique	• augmenter les possibilités d'emploi • améliorer les compétences des travailleurs et leur en faire acquérir de nouvelles • aider ceux qui en ont le plus besoin	• renouveler la ressource et réduire la capacité de récolte et de traitement • faciliter l'adaptation de la main–d'oeuvre • revaloriser la profession des pêcheurs • faciliter le développement économique et communautaire
Mise en oeuvre	Pêches et Océans Canada, Emploi et Immigration Canada, Travail Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Bureau fédéral de développement régional (Québec), autres	Pêches et Océans Canada, Emploi et Immigration Canada	Pêches et Océans Canada, Développement des ressources humaines Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique	Pêches et Océans Canada, Développement des ressources humaines Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique, Bureau fédéral de développement régional (Québec)
Éléments	• nouveaux apports à l'évaluation des stocks • projets communautaires pour faire face à la réduction de la pêche au poisson de fond • paiements directs aux pêcheurs et aux travailleurs d'usine • aide économique	• soutien du revenu • aide à l'adaptation hors du secteur, sous forme de formation ou d'aide à la retraite anticipée • retrait de permis • soutien pour les bateaux afin d'aider les propriétaires à maintenir leurs bateaux et leurs engins durant le moratoire	• supplément de revenu pour les propriétaires de bateau • adaptation des travailleurs d'usine • soutien pour les bateaux • développement communautaire • solutions de rechange à la pêche • partenariats sectoriels • développement de l'emploi • aide temporaire d'adaptation • allocation de formation en cas de fermeture de la pêche	• soutien du revenu • adaptation • rationalisation de l'industrie • développement économique et communautaire à long terme

* *Budget des dépenses*

14.63 En 1993, le Bureau du vérificateur général a fait rapport sur le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, qui a apporté une aide financière aux personnes touchées par la diminution des stocks de ce poisson entre 1992 et 1994. Les chapitres 15 et 16 du présent rapport portent sur la mise en oeuvre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

Cadre de gestion de la pêche

14.64 La *Loi constitutionnelle* (anciennement l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*) donne au parlement fédéral compétence sur les pêches du littoral et de l'intérieur. La Loi fournit au gouvernement fédéral le fondement juridique pour adopter des lois concernant les services maritimes et les services de pêche. Pêches et Océans Canada s'acquitte des responsabilités fédérales en matière de gestion de la pêche en vertu de la *Loi sur les pêches* et d'autres textes législatifs.

14.65 Une des difficultés d'établir un cadre stable de gestion des pêches canadiennes vient de la répartition des compétences. Le gouvernement fédéral a compétence sur la récolte du poisson, tandis que les gouvernements provinciaux sont chargés d'enregistrer les usines de transformation du poisson aux fins de leur exploitation. Les intérêts des deux paliers de gouvernement ne coïncident pas toujours.

14.66 Un autre défi est d'assurer une interprétation commune de la « base durable de ressources » et du « développement durable ». La première notion suppose de conserver les ressources aux fins de la récolte. La seconde englobe d'autres considérations, comme les répercussions sociales et économiques.

14.67 Les ressources halieutiques ont une utilité alimentaire, sociale et rituelle pour les autochtones. Elles ont aussi une utilité commerciale et récréative. Pêches et Océans Canada gère de nombreux stocks de poisson de fond dans le Canada atlantique. En consultation avec ses clients, il fixe le total des prises admissibles pour chaque zone de pêche en se fondant sur les avis scientifiques établis en fonction de la dynamique de chaque stock (taux de croissance, reproduction, mortalité).

14.68 Nous avons évalué si le poisson de fond de l'Atlantique est géré dans un cadre de responsabilité à l'égard de la pêche durable qui répond aux objectifs du gouvernement et respecte le mandat et les objectifs à long terme du Ministère. Nous avons constaté que le cadre de gestion de la pêche doit être clarifié. Les décisions semblent être reliées directement ou indirectement à plusieurs objectifs stratégiques du gouvernement fédéral. Le Ministère a indiqué qu'il a pour mandat la conservation, mais des objectifs gouvernementaux connexes sont d'ouvrir des avenues de développement économique, de faciliter l'accès à un revenu suffisant et de canadianiser la pêche.

Il faut établir une politique nationale de la pêche

14.69 Il est important que la pêche soit gérée conformément à une politique de maintien de la ressource — une politique qui donnerait une importance primordiale à la conservation. Des ressources halieutiques saines contribueraient ensuite à la réalisation durable des objectifs sociaux et économiques, y compris la viabilité des collectivités côtières. Le Plan vert prévoyait que le gouvernement fédéral élaborerait une politique nationale de la pêche dans le cadre d'une stratégie pour assurer la durabilité à long terme de la ressource. Des documents de base ont été établis, mais on n'a pas encore élaboré de politique ou de plan d'action national.

14.70 Des énoncés de principe sur la pêche commerciale canadienne ont été avancés en 1970 et en 1976. En 1970, le principal objectif était de maximiser l'emploi dans ce secteur. La Politique canadienne pour la pêche commerciale de 1976 prévoyait que, à l'avenir, la pêche serait réglementée dans l'intérêt des gens. En 1981, le ministère des Pêches et des Océans a publié un document de travail sur la politique de la pêche dans le Canada atlantique pour les années 1980. Il y présentait comme objectif stratégique le maintien des ressources halieutiques à des niveaux qui procureraient le maximum d'avantages économiques et sociaux stables. La situation actuelle de ces documents de principe est incertaine.

14.71 Les lois adoptées dans les années 1980 ont établi les objectifs de la viabilité économique et de la maximisation des emplois. La *Loi sur la restructuration du secteur des pêches* promulguait un ensemble hiérarchisé d'objectifs pour une politique des pêches de l'Atlantique :

- la rentabilité permanente du secteur;

- la maximisation des emplois dans le secteur, sous réserve d'un revenu normal pour ses travailleurs;

- l'exercice, par des Canadiens, des activités de récolte et de transformation du poisson de la côte atlantique, dans la mesure où cet objectif s'harmonise avec les deux premiers ainsi qu'avec les engagements internationaux du Canada.

Il se peut qu'on ait compris l'importance de la conservation, mais la Loi n'en fait pas explicitement mention.

14.72 La *Loi sur les pêches* prévoit la prise de règlements pour conserver et protéger le poisson. La Loi a été modifiée en 1985 pour y ajouter un article sur son objet : conservation et protection du poisson par la gestion, la répartition et la surveillance judicieuses des pêches côtières du Canada afin d'assurer aux pêcheurs et à d'autres les avantages économiques et sociaux qui proviennent de l'exploitation du poisson. Toutefois, l'article a été abrogé en 1987.

14.73 Le gouvernement fédéral a déposé deux projets de loi pour remplacer l'actuelle *Loi sur les pêches*, dont le plus récent encourage l'application du principe de précaution (ou principe de prévention) à la gestion des ressources halieutiques. Aucun des deux projets n'est devenu loi. Le second, déposé en 1996, n'avait pas été adopté au moment du déclenchement des élections fédérales en 1997.

14.74 La *Loi sur les océans*, adoptée récemment, précise que le ministre des Pêches et des Océans dirige et facilite l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins selon les principes du développement durable, de la gestion intégrée et de la prévention. La Loi définit le principe de prévention comme celui de « pécher par excès de prudence ».

14.75 La précaution (ou prévention) fait partie inhérente des principes de l'accord des Nations Unies sur les stocks transzones (voir la pièce 14.12), mais le Canada n'a pas encore ratifié cet accord, ni la *Convention sur le droit de la mer de 1982*. Toutefois, le Canada a participé activement à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, en 1992, à Rio de Janeiro, au Brésil, où on a soutenu le même principe. Les scientifiques canadiens travaillent avec des scientifiques d'autres pays pour en avancer le concept.

Pièce 14.13

Conférence des Nations Unies sur les stocks transzones et les espèces migratrices (1995)

Principes généraux	• Assurer la durabilité à long terme et favoriser l'exploitation optimale. • Se fonder sur les données scientifiques les plus fiables (y compris celles touchant l'environnement). • Évaluer l'incidence de la pêche sur les stocks visés et sur les espèces non visées. • Maintenir les populations « à un niveau tel que la reproduction ne risque pas d'être sérieusement

	compromise ». • Réduire au minimum la pollution, les déchets, les rejets, les captures par des engins perdus, les captures d'espèces non visées, etc. • Protéger la biodiversité. • Empêcher la surexploitation et la surcapacité. • Recueillir et mettre en commun les données sur les captures et les activités de pêche. • Mener des recherches scientifiques et mettre au point des techniques à l'appui de la conservation.
Application du « principe de précaution » à la gestion des pêches	• Protéger les ressources biologiques marines et préserver le milieu marin. • Prendre d'autant plus de précautions que les données sont incertaines. • Améliorer la prise de décision en mettant en commun les informations scientifiques les plus fiables et en appliquant des techniques pour faire face aux risques et à l'incertitude. • Adopter des points de référence pour chaque stock. • Tenir compte des incertitudes (de tous genres) et de l'incidence sur les espèces non visées. • Prendre des mesures pour que les points de référence ne soient pas dépassés - des mesures d'urgence peuvent être nécessaires.

14.76 Pêches et Océans Canada devrait renouveler ses efforts afin que le gouvernement clarifie ses objectifs en matière de pêche dans la législation et élabore une politique cadre nationale pour la pêche.

Réponse du Ministère : *Le Ministère convient qu'il serait utile d'affirmer ses objectifs dans la législation et de formuler une politique cadre nationale exhaustive. À cet égard, le projet de loi modifiant la* Loi sur les pêches *présenté à la Chambre au moment du déclenchement des élections faisait état des pouvoirs et fonctions devant être exercés pour assurer la conservation et la gestion des pêches dans l'intérêt des générations actuelles et futures. On y approuvait le principe de précaution et on y affirmait que la conservation des pêches du Canada et leur gestion durable étaient essentielles à la rentabilité économique pour les pêcheurs et les transformateurs de même qu'au bien–être des collectivités qui dépendent des ressources halieutiques.*

La politique du Ministère doit être clarifiée

14.77 Nous avons constaté que le Ministère a présenté des énoncés de politique dans de nombreux documents, mais qu'il n'a pas rédigé de politique intégrée pour la pêche durable. Le Ministère reconnaît cet état de choses et prévoit se représenter devant le Cabinet à l'automne de 1997 pour confirmer sa stratégie de réforme et veiller à ce qu'elle soit énoncée dans un document de principe officiel sur la gestion de la pêche. Le Ministère travaille en outre à un plan d'action et à une stratégie de développement durable, comme l'exigent les récentes révisions de la *Loi sur le vérificateur général*.

14.78 Pêches et Océans Canada a élaboré des principes pour guider la restructuration de l'industrie et le renouvellement de la gestion de la pêche. Ces principes ont évolué avec le temps. Le premier affirme l'importance prioritaire de la conservation. Toutefois, il y a des incertitudes sur la façon dont cette priorité se raccorde à d'autres objectifs touchant la pêche dans l'Atlantique qui sont actuellement définis par la loi : viabilité économique, maximisation des emplois et canadianisation de la pêche (voir le paragraphe 14.70). Il n'est pas clair non plus comment la priorité de la conservation s'associe à d'autres facteurs qui influent sur le développement durable, comme l'utilisation de la pêche de l'avenir comme moyen d'accéder au soutien du revenu, d'assurer la viabilité à long terme des collectivités côtières et de maintenir la population dans les régions éloignées du Canada.

14.79 Pêches et Océans Canada et d'autres intervenants ont fait progresser les principes de restructuration relatifs à la professionnalisation de la pêche, aux permis de pêche visant des espèces multiples et aux partenariats. Toutefois, nous n'avons pu trouver plus de détails concernant deux grands principes de restructuration, « la conservation est le premier impératif » et « la capacité doit correspondre aux ressources disponibles ». Par exemple, qu'est–ce que cela signifie de dire que la conservation est le premier impératif? Que veut dire capacité? À quel

moment la capacité correspond–elle aux ressources halieutiques disponibles? Et alors, que faire de la surcapacité de pêche et de transformation?

14.80 Pêches et Océans Canada devrait accorder la préséance à la formulation d'une politique cadre visant à assurer le maintien de la ressource halieutique.

Réponse du Ministère : *Le Ministère convient qu'une politique cadre exhaustive serait utile pour orienter la mise en oeuvre de l'objectif de conservation du Ministère en garantissant le caractère durable de la ressource halieutique. Un cadre sera préparé pour l'élaboration des objectifs de politique et des principes qui ont été adoptés par le Ministère et qui sont mentionnés dans les paragraphes 14.97, 14.98, 15.10, 15.11 et 15.12.*

Besoin d'intégrer la planification et les rapports sur le rendement

14.81 Nous avons examiné les documents de planification et les rapports du Ministère à l'appui de la structure de planification, d'information et de responsabilisation du gouvernement. Le Ministère met en oeuvre cette structure en même temps qu'il procède aux grosses réductions de ressources exigées par l'Examen des programmes et qu'il intègre les éléments pêches et Garde côtière de son activité.

14.82 Nous avons constaté que les attentes à l'égard du rendement n'étaient pas définies de façon assez précise pour permettre au Parlement de savoir quand les résultats sont obtenus. Les indicateurs de réalisation fournis correspondaient souvent à des actions que le Ministère comptait prendre. Le Ministère n'a pas encore élaboré d'indicateurs mesurables se rapportant à ses grands principes directeurs.

14.83 Pêches et Océans Canada a reconnu le besoin d'établir des indicateurs de rendement et a lancé une initiative à cet effet. De plus, pour la gestion de la pêche, le Ministère est à élaborer une approche de mesures de rendement dans les secteurs d'activités qui touchent la conservation des stocks de poisson, la cogestion de la pêche et la capacité de l'industrie.

14.84 Le Ministère se sert d'un accord de responsabilisation en matière de gestion de la pêche pour établir les objectifs, les résultats à produire, les responsabilités et, à l'occasion, les calendriers. Les progrès dans la réalisation de cet accord conclu entre la haute direction et le sous–ministre font l'objet d'un rapport semestriel.

14.85 En 1996-1997, le Ministère disposait, pour la gestion des pêches, d'un plan d'activités qui comprenait :

- un objectif par secteur d'activités;
- les six priorités du ministre des Pêches et des Océans (octobre 1995);
- sept zones–objectifs pour la gestion des pêches;
- une sous–priorité ou un ensemble de sous–priorités dans chacune des sept zones–objectifs (total de 32 sous–priorités);
- des sous–objectifs rattachés à chacune des priorités dans chaque zone–objectif.

14.86 Nombre des objectifs énoncés dans le plan d'activités pour la gestion des pêches consistaient en mesures à prendre; certains étaient assortis d'une date d'exécution. Le plan d'activités ne précisait pas qui devait produire les résultats attendus en fonction de chaque objectif, et on n'a pas produit de rapports périodiques d'avancement. Nous

avons également constaté que le plan d'activités n'indiquait pas clairement comment les grands principes directeurs du Ministre seraient pris en considération.

14.87 Nous avons observé qu'aux niveaux opérationnels du Ministère, on faisait un usage limité des plans d'activités et des rapports de rendement. Un cadre de planification stratégique a été élaboré pour la gestion de la pêche, mais il n'y a pas encore de plan stratégique.

14.88 Les deux organisations de l'administration centrale qui s'occupent le plus directement de la coordination nationale des activités de gestion de la pêche n'ont pas de plans d'activités, qui pourraient aider à faire le lien entre l'orientation ministérielle générale et les secteurs qui mettent en oeuvre les plans de gestion pour des pêches particulières et qui voient à leur application. Il existe un plan stratégique pour l'organisation nationale d'application, mais non pour l'organisation nationale de gestion des ressources halieutiques.

14.89 Pêches et Océans Canada devrait établir des indicateurs mesurables et des attentes de rendement pour évaluer les progrès dans l'application des principes directeurs et pour intégrer ces indicateurs dans son processus de planification, d'information et de responsabilisation, conformément au modèle du gouvernement.

Réponse du Ministère : *Le Ministère accepte cette recommandation et poursuivra ses travaux d'élaboration de mesures du rendement et de plans d'activités conformément aux lignes directrices et aux normes du gouvernement.*

Conclusion

14.90 Gérer l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique de façon durable constitue un objectif extrêmement exigeant. Les études consacrées aux problèmes de la pêche indiquent que la majorité de ceux qui participent à l'industrie continuent de croire qu'ils ont un droit de pêcher ou, si le poisson manque, qu'ils ont droit au soutien du revenu. Parce que les revenus de la pêche sont généralement faibles et saisonniers, les pêcheurs ont régulièrement compté sur l'assurance–emploi pour y suppléer.

14.91 Les problèmes de la pêche sont très complexes et le fait que la ressource soit un bien commun ajoute à la complexité. Il ne s'agit pas seulement de gérer la ressource en tenant compte de la durabilité écologique et économique; il faut aussi considérer les répercussions sociales et culturelles des décisions. Les décisions clés au sujet de la répartition de la ressource du poisson de fond, et les questions de gestion connexes, incombent, selon la loi, au ministre des Pêches et des Océans, mais la solution aux problèmes fondamentaux de la pêche fait intervenir plusieurs ministères fédéraux et, en fait, d'autres gouvernements et intervenants. Ainsi, les décisions de gestion et de répartition des ressources halieutiques ont une dimension politique.

14.92 À l'heure actuelle, les pêcheurs sont incités à demeurer dans l'industrie plutôt qu'à la quitter. En fait, ceux qui participent à l'industrie peuvent voir un avantage à renforcer si possible leur lien à celle–ci, puisque les prestations d'assurance–emploi ou l'aide fédérale de soutien du revenu demeurent attrayantes par rapport à d'autres programmes d'aide sociale, et parce que les autres emplois se font rares. Il semble que les gouvernements provinciaux et d'autres organisations aient peu de raison d'encourager les gens à abandonner le secteur; en l'absence d'autres emplois, la demande à l'endroit des programmes sociaux provinciaux pourrait augmenter.

14.93 Comme nous l'avons noté dans ce chapitre, il manque une politique nationale de la pêche. Des principes ont été énoncés, mais des indicateurs mesurables pour guider l'action et évaluer les progrès restent à formuler. Le Ministère doit intégrer ces principes dans ses processus de planification et de rapports sur le rendement. Comme il est indiqué au chapitre 15, des progrès ont été faits pour respecter le principe de faire correspondre la capacité à la ressource, mais il faut encore beaucoup plus d'efforts pour réduire la capacité de pêche.

14.94 Nous remarquons aussi qu'un grand nombre de personnes dépendent encore de la pêche et du soutien du revenu connexe. Dans le passé, cela a créé une demande qui ne pouvait être soutenue par la ressource, et il n'y a pas de raison de penser que cela changera à l'avenir. Le déplacement du financement, dans le contexte de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, des éléments adaptation et rationalisation à l'élément soutien du revenu a encouragé les gens à demeurer dans le secteur et à continuer de dépendre du soutien du gouvernement fédéral. L'objectif original d'une réduction de 50 p. 100 de la capacité, établi par la Stratégie, ne sera sûrement pas atteint d'ici la fin prévue de celle–ci, en 1998.

14.95 Les problèmes de la pêche au poisson de fond persistent, malgré les 3 milliards de dollars de fonds nouveaux et réaffectés qui ont été dépensés pour soutenir l'industrie, y compris 1,9 milliard dans le contexte de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Il faut améliorer davantage les méthodes de gestion de la pêche pour assurer la durabilité de la ressource. Les gens maintiennent leur dépendance à l'égard de la pêche afin d'accéder aux programmes fédéraux de soutien du revenu, et il existe peu d'autres emplois pour les membres des collectivités côtières. Le problème est aggravé par la faible scolarisation de la majorité, ce qui limite le choix d'autres emplois.

14.96 En résumé, les principales constatations de la vérification sont les suivantes :

- une politique nationale des pêches n'a pas encore été mise en place;

- il faut avancer la résolution des problèmes fondamentaux de la pêche, en particulier celui de faire correspondre la capacité à la base de ressources (voir le chapitre 15);

- on n'a pas établi de cadre de responsabilisation adéquat pour la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (voir le chapitre 16);

- le soutien du revenu, l'adaptation et la rationalisation de la capacité fournis par les programmes n'ont pas contribué sensiblement à réaliser les objectifs de la pêche, ni ceux de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (voir les chapitres 15 et 16).

Le financement réduit consenti pour l'adaptation de la main–d'oeuvre et la rationalisation de la capacité n'a pas permis d'atteindre les objectifs relatifs aux pêches de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

14.97 Nous croyons que le gouvernement doit d'abord s'attaquer à la surcapacité. Toutefois, nous reconnaissons que même si le ministre des Pêches et des Océans a le pouvoir de réduire la capacité et de conserver le poisson et que le Ministère a pris de nombreuses initiatives, le Ministre et le Ministère ne peuvent seuls résoudre le problème du développement durable de la pêche. La ressource n'est pas et n'a pas été suffisante pour faire vivre le nombre de personnes et de collectivités côtières qui ont dépendu d'elle dans les dernières décennies. Il faut reconnaître que gérer la pêche de façon durable montrerait sans équivoque le besoin de trouver une solution au chômage de ceux qui n'y participent plus. En d'autres mots, pour gérer la pêche en fonction du développement durable, de façon écologique et économique, selon les intentions énoncées, il faut trouver un autre moyen de composer avec les problèmes sociaux et culturels des collectivités côtières.

14.98 Cette question est urgente. On peut raisonnablement s'attendre à ce que les intéressés fassent pression pour continuer d'obtenir un soutien du revenu une fois que l'aide aura pris fin dans le contexte de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, puisque la capacité est toujours trop grande et qu'il y a peu de signe que le poisson réapparaisse en quantité suffisante pour permettre une pêche aussi abondante qu'avant le moratoire. Même si les stocks de poisson de fond revenaient aux niveaux passés, le secteur continuerait de dépendre d'une forme quelconque de soutien gouvernemental du revenu, à moins que le nombre de personnes qui y participent soit considérablement réduit. Le revenu que la pêche peut apporter est limité.

14.99 Nous craignons que si l'aide financière se poursuit, surtout pour le soutien du revenu, cela ne règle toujours pas le problème de la capacité excédentaire de l'industrie. Les programmes antérieurs n'ont pas fonctionné, et il n'y a pas de raison de croire que cette approche aura plus de succès à l'avenir. Les conséquences de ne pas s'attaquer aux problèmes fondamentaux et bien documentés de la pêche ont été clairement démontrées dans l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique.

À propos de la vérification

Étendue

Le chapitre 14 présente le contexte historique, biologique, économique et social dans lequel Pêches et Océans Canada gère les ressources de poisson de fond. Les vérificateurs passent en revue les causes reconnues de la crise actuelle et examinent la réponse du gouvernement fédéral. Ils décrivent les rôles de Pêches et Océans Canada et de Développement des ressources humaines Canada dans la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. En outre, ils examinent si les principes de la pêche de l'avenir avancés par Pêches et Océans Canada fournissent un cadre de gestion durable en ce qui concerne l'industrie du poisson de fond.

Au chapitre 15, les vérificateurs rendent compte de l'application de ces principes, des mesures prises pour faire correspondre la capacité de pêche aux ressources halieutiques et du progrès fait pour établir des partenariats avec l'industrie. Ils évaluent dans quelle mesure les modifications apportées aux méthodes de gestion des pêches remédient aux problèmes fondamentaux du secteur.

Au chapitre 16, les vérificateurs évaluent dans quelle mesure les éléments d'adaptation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, qui sont administrés par Développement des ressources humaines Canada et Pêches et Océans Canada, ont amené les pêcheurs et les transformateurs à quitter l'industrie du poisson de fond.

Objectifs

Nous avons effectué la vérification afin de déterminer :

- si la pêche du poisson de fond de l'Atlantique est gérée dans un cadre durable (chapitre 14);
- si les méthodes de gestion de cette pêche ont permis de faire avancer la résolution des problèmes fondamentaux du secteur (chapitre 15);
- si un cadre de responsabilisation efficace a été établi pour la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (chapitre 16);
- la mesure dans laquelle les programmes de soutien du revenu, de rationalisation de la capacité et d'adaptation administrés par Développement des ressources humaines Canada et Pêches et Océans Canada ont contribué à réaliser les objectifs de gestion de la pêche et ceux de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (chapitres 15 et 16).

Critères (chapitre 14)

Nous nous attendions à ce que le cadre de gestion du poisson de fond de l'Atlantique et le cadre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique respectent bien les objectifs du gouvernement ainsi que le mandat et les objectifs à long terme de Pêches et Océans Canada.

Nous nous attendions à ce qu'on établisse, après analyse et information suffisantes, des stratégies de mise en oeuvre et des attentes de rendement axées sur les objectifs de gestion de la pêche du poisson de fond, afin de régler les problèmes fondamentaux de cette pêche.

Nous nous attendions à ce que Pêches et Océans Canada fasse périodiquement rapport de la mesure dans laquelle les objectifs de gestion de la pêche et ceux de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique ont été réalisés.

Les critères relatifs aux chapitres 15 et 16 se trouvent dans ces chapitres.

Équipe de vérification

Glenn Doucette
Kathleen Hobbs
Kevin Potter
Michael Ryan

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Doug Timmins.

Chapitre 15

Pêches et Océans Canada — Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l’Atlantique

Table des matières

Page

Points saillants 15-5

Introduction 15-7

Les crises ne sont pas chose nouvelle dans l'industrie du poisson de fond 15-7

Initiatives du gouvernement pour rationaliser l'industrie et renouveler la gestion de la pêche 15-7

Situation actuelle des stocks de poisson de fond 15-8

Objet de la vérification 15-8

Observations et recommandations 15-9

Rationalisation de l'industrie 15-9

Tentatives passées de réduire la capacité 15-9

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique poursuit la réponse à la crise du poisson de fond 15-10

Une surcapacité demeure 15-13

Autres aspects relatifs à la réduction de la capacité 15-14

Transfert de la responsabilité de gestion à l'industrie 15-15

Renouvellement de la gestion de la pêche 15-16

Il y a des méthodes communes pour la gestion du poisson de fond 15-16

Il faut améliorer les façons de recueillir les renseignements 15-17

La planification de la gestion de la ressource évolue 15-20

Les processus de surveillance des prises ont des lacunes 15-22

L'application des règlements n'est pas entièrement intégrée à la gestion du poisson de fond 15-24

Conclusion 15-26

À propos de la vérification 15-28

Pièces

15.1 Initiatives en vue de la rationalisation et du renouvellement de la pêche 15-9

15.2 Révision du financement approuvé pour des éléments de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique 15-10

15.3 Objectifs quant au nombre de pêcheurs professionnels devant être exclus du « noyau » et résultat définitif 15-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

15.4 Incidence du Programme de retrait des permis de pêche du poisson de fond des points de vue de la valeur des débarquements et du nombre de permis retirés 15-14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

15.5 Changements dans les permis de pêche au poisson de fond entre 1993 et 1997 15-15

15.6 Cycle de gestion du poisson de fond appliqué par le Ministère 15-17

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

15.7 Problèmes passés de la collecte de renseignements sur les stocks de poisson de fond 15-19

15.8 Réouverture de la zone 3Ps de pêche de la morue et application du principe de précaution 15-21

15.9 Lacunes du programme de contrôle à quai 15-23

Pêches et Océans Canada — Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Doug Timmins

Points saillants

15.1 Pêches et Océans Canada a reconnu la nécessité de modifier en profondeur la pêche, la relation qu'il a avec l'industrie ainsi que ses méthodes de gestion afin de parvenir à une pêche durable. Depuis 1992, le Ministère a pris des mesures pour réduire le nombre de permis de pêche au poisson de fond et a apporté des changements à la gestion de la pêche. Il a pris de nouvelles dispositions pour que la responsabilité de cette gestion soit partagée à l'avenir.

15.2 Un objectif clé de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie ou LSPA) et d'autres initiatives est de réduire la capacité actuelle de récolte d'au moins 50 p. 100 à long terme. Les 300 millions de dollars qui avaient été affectés au départ, dans le contexte de la Stratégie, pour réduire cette capacité ont été ramenés à 97 millions. Le Ministère a concentré ses efforts de réduction de la capacité au retrait de permis et verse quelque 88 millions à 545 pêcheurs pour le retrait de permis de pêche au poisson de fond et à 266 pêcheurs sans permis. Le Ministère aurait été en mesure de procéder au retrait d'un plus grand nombre de permis si les fonds affectés à leur rachat et aux retraites anticipées n'avaient pas été réduits de près de 200 millions de dollars. Il prévoit le retrait éventuel de 2 626 autres permis lorsque leurs titulaires actuels abandonneront la pêche. En supposant que le Ministère soit capable d'effectuer ces retraits, il aura supprimé environ 23 p. 100 des permis qui étaient en utilisation pour la pêche au poisson de fond au moment où la Stratégie a été lancée. Toutefois, cela laissera quelque 10 000 permis en circulation, dont une partie sont détenus par les pêcheurs qui, dans le passé, ont pris le plus de poisson. Ainsi, il demeurera un excédent important pour ce qui est de la capacité de récolte.

15.3 Le Ministère a apporté de nombreuses modifications à ses activités de gestion du poisson de fond depuis 1992, modifications qui représentent, selon lui, des améliorations par rapport aux méthodes appliquées auparavant. Il a introduit des plans de pêche axés sur la conservation, et les connaissances des pêcheurs ont été intégrées à la gestion du poisson de fond. Il n'empêche qu'il faut encore améliorer les pratiques de la gestion de la pêche pour assurer la durabilité de la ressource.

15.4 Dans le passé, des méthodes de gestion ont été adoptées dans l'intention de préserver la ressource. Pour diverses raisons, leur application a échoué. Vu l'incertitude inhérente à la ressource, il faut fonder les décisions sur le principe de précaution, améliorer la surveillance des prises et faire de l'application des règlements un élément capital de la gestion du poisson de fond.

15.5 Le Ministère se réorganise tout en procédant aux coupures qui découlent de l'Examen des programmes. Il a comme stratégie à long terme de transférer plus de responsabilités en matière de gestion de la pêche à l'industrie du poisson de fond. Ce transfert n'a pas encore eu lieu, notamment à cause de limitations législatives et aussi à cause de l'incapacité de certains secteurs de l'industrie d'accepter des responsabilités élargies. En l'absence d'assurance que l'industrie pourra accepter des responsabilités accrues et le fera, nous nous inquiétons des répercussions que pourraient avoir sur la conservation les réductions et les modifications prévues aux activités de gestion du poisson de fond du Ministère.

Introduction

Les crises ne sont pas chose nouvelle dans l'industrie du poisson de fond

15.6 L'industrie du poisson de fond de l'Atlantique a une histoire de problèmes critiques, dont certains d'ordre social et économique. Dans les années 1990, l'effondrement des stocks a ajouté aux facteurs sociaux et économiques existants, aggravant la crise.

15.7 Dans le chapitre 14, nous avons défini le contexte historique, biologique, économique et social dans lequel Pêches et Océans Canada gère les ressources de poisson de fond. Nous avons passé en revue certaines causes de la crise actuelle, décrit la réponse du gouvernement fédéral, et ainsi établi les circonstances qu'il importe de connaître pour comprendre complètement les questions traitées dans le présent chapitre. Le chapitre 16 porte sur la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie ou LSPA). Nous y examinons l'adaptation de la main–d'oeuvre, élément qui relève de Développement des ressources humaines Canada, et le cadre de reddition des comptes de la Stratégie.

Initiatives du gouvernement pour rationaliser l'industrie et renouveler la gestion de la pêche

15.8 La gestion de la pêche subit de fortes tensions depuis que les stocks de poisson de fond ont commencé à s'affaisser à la fin des années 1980. En 1993, l'ampleur du déclin était devenue évidente pour le gouvernement.

15.9 En avril 1994, le gouvernement a réagi en lançant la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. La Stratégie prévoyait le soutien du revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usine touchés par l'effondrement des stocks, ainsi que l'adaptation à des emplois hors de la pêche, la réduction de la capacité de l'industrie et son renouvellement.

15.10 L'Examen des programmes de 1994 a exigé des ministères fédéraux qu'ils justifient à nouveau tous leurs programmes. Dans le cadre de cet examen, Pêches et Océans Canada a défini son mandat fondamental comme étant axé sur la « conservation et l'exploitation soutenue des ressources halieutiques dans les eaux marines et intérieures » [traduction].

15.11 À la suite de l'Examen des programmes, le Ministère a dressé un plan d'action stratégique, portant sur toutes les pêches atlantiques, en vue d'appliquer des mesures de rationalisation de l'industrie et de renouvellement de la pêche. Un facteur important dans l'élaboration du plan a été la réduction des ressources attribuées à la gestion de la pêche (y compris à la fonction scientifique), ressources dont le Ministère a indiqué qu'elles diminueront d'environ 40 p. 100 d'ici 1999. Le plan avait trois visées :

- se concentrer sur le mandat fondamental, soit la conservation et l'exploitation soutenue de la ressource, et se retirer des activités accessoires (soutien à l'industrie, ports pour petits bateaux);

- simplifier et rendre plus efficace la mise en oeuvre des programmes;

- laisser aux pêcheurs un plus grand rôle dans la prise de décision et une plus grande responsabilité à l'égard des coûts de la conservation et de la gestion de la ressource.

15.12 Cette stratégie a mis l'accent sur la restructuration de l'industrie (changer la pêche et la relation du Ministère avec l'industrie) et sur la réforme de la gestion de la pêche (changer la façon dont le Ministère gère la pêche). L'objectif était d'en arriver à une pêche :

- économiquement et écologiquement durable;
- stable et capable de rapporter des revenus suffisants;
- autonome, concurrentielle et viable sans subvention.

Le Ministère reconnaissait qu'il serait plus long de concrétiser cette vision de la pêche de l'avenir dans l'industrie du poisson de fond que dans d'autres pêches de l'Atlantique.

Situation actuelle des stocks de poisson de fond

15.13 Durant la saison de 1996, le nombre de stocks de poisson de fond qui pouvaient faire l'objet d'une pêche commerciale était très limité. La seule pêche importante a eu lieu au sud–ouest de la Nouvelle–Écosse et visait la morue, l'aiglefin, les plies et la goberge. Dans d'autres secteurs, on a pêché la plie, le sébaste et le flétan noir. Le total des prises admissibles, ou quota, pour ces pêches représente seulement un faible pourcentage de ce qu'il était avant les moratoires.

15.14 Pendant notre vérification, le Ministre a annoncé que la pêche à la morue serait rouverte dans les zones de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord–ouest (OPANO) au large de Terre–Neuve - 3Ps (la côte sud) et 3Pn4RS (la partie nord du golfe du Saint–Laurent). Les taux de capture admis étaient inférieurs à ceux d'avant les moratoires. Dans le Canada atlantique, des moratoires sont encore imposés sur 20 stocks de poisson de fond.

Objet de la vérification

15.15 Ce chapitre rend compte des méthodes de gestion de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique et de la mesure dans laquelle elles ont fait progresser la résolution des problèmes fondamentaux qui marquent l'histoire de la pêche. Il décrit aussi dans quelle mesure la rationalisation de la capacité, administrée par le Ministère, a contribué à atteindre les objectifs de la gestion de la pêche et ceux de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Nous avons expliqué les problèmes fondamentaux de l'histoire de la pêche dans le chapitre 14. En voici le résumé :

- surcapacité de capture et de transformation;
- difficultés d'évaluer précisément et en temps opportun la situation des stocks, en raison de la variabilité des facteurs du milieu marin et de la variation dans l'échantillonnage;
- pêche non durable, notamment par ses pratiques (déclarations inexactes, rejets des prises accidentelles, rejets du poisson de valeur inférieure pour bonifier les prises, etc.).

Comme le secteur de la transformation relève des gouvernements provinciaux, il n'a pas fait directement l'objet de la vérification. La surcapacité de transformation exerce sur le gouvernement fédéral une pression afin qu'il s'assure qu'il y a une quantité suffisante de poisson pour faire tourner les usines. Notre vérification a exclu la gestion des stocks de poisson de fond qui relève de l'OPANO.

15.16 Nous avons examiné certaines initiatives clés que le Ministère a lancées pour régler ces problèmes. En particulier, nous avons vérifié les initiatives de réduction de la capacité destinées à alléger la surcapacité de capture, les initiatives de collecte d'information destinées à améliorer l'évaluation et la gestion des stocks, les initiatives d'application des règlements qui s'attaquent aux pratiques de pêche non durable et les initiatives destinées à responsabiliser les pêcheurs et à leur donner une plus grande maîtrise de leur activité. Certaines initiatives gouvernementales qui pourraient avoir des répercussions sur la rationalisation et le renouvellement de l'industrie du

poisson de fond de l'Atlantique débordent le cadre de notre vérification. Il peut toutefois en être fait mention dans ce chapitre. La pièce 15.1 présente les initiatives de rationalisation et de renouvellement en indiquant celles qui ont fait l'objet de la vérification. À l'exception des programmes de la Stratégie, les initiatives ne s'appliquent pas uniquement à l'industrie du poisson de fond.

Pièce 15.1

Initiatives en vue de la rationalisation et du renouvellement de la pêche

Rationalisation de l'industrie	Renouvellement de la gestion de la pêche
LSPA — Programme de retrait des permis de pêche du poisson de fond LSPA — Programme de retraite anticipée Examen des permis de l'Atlantique Professionnalisation La nouvelle *Loi sur les pêches* • Partenariats ou cogestion • Sanctions	La nouvelle *Loi sur les pêches* • Partenariats ou cogestion • Sanctions Principe de précaution, fondé en science Plans de gestion intégrée de la pêche Plans de pêche axés sur la conservation Surveillance renforcée des prises Application des règlements et mise en conformité efficaces
Réforme de l'assurance–chômage Augmentation des droits d'accès	Augmentation des droits d'accès Communication de l'information et enregistrement intégrés au niveau de plusieurs ministères

Nota: Les initiatives figurant dans les zones ombragées sont celles visées par la vérification.

15.17 D'autres renseignements sont donnés à la section **À propos de la vérification,** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Rationalisation de l'industrie

Tentatives passées de réduire la capacité

15.18 L'effondrement du stock de morue du Nord, qui a entraîné le moratoire de 1992, a dirigé l'attention du gouvernement sur le problème de la surcapacité de l'industrie. Dans le cadre du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN), le gouvernement a cherché à réduire la capacité de capture du poisson de fond par le retrait de permis. Il a pu retirer 876 permis de pêche du poisson de fond, au coût de 24,8 millions de dollars, mais a reconnu qu'il existait toujours un excédent de capacité. Au chapitre 15 de notre rapport de 1993, nous indiquions que le Ministère avait obtenu une réduction moins élevée que prévu du nombre de titulaires de permis.

15.19 En 1992, le Ministre a « gelé » 5 346 permis de pêche du poisson de fond qui étaient inutilisés. Après prise en considération des appels et examen des critères spéciaux d'admissibilité de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, 1 981 permis de pêche au poisson de fond ont fini par être éliminés.

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique poursuit la réponse à la crise du poisson de fond

15.20 Après 1992, la crise de la pêche au poisson de fond s'est étendue, au delà de la morue du Nord, à presque tous les autres stocks de poisson de fond. Le gouvernement a réagi à la crise qui se propageait en lançant la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, le 14 avril 1994. La Stratégie, une initiative pluriministérielle, était destinée à soutenir le revenu des pêcheurs et des travailleurs d'usine touchés par l'effondrement des stocks ainsi qu'à faciliter l'adaptation à des emplois hors de la pêche, à réduire la capacité de l'industrie et à renouveler celle–ci. La pièce 15.2 présente le niveau de financement initial et le plus récent pour chaque élément de programme de la Stratégie.

Pièce 15.2

Révision du financement approuvé pour des éléments de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

	Financement (millions $)	
	Avril 1994	**Mars 1997**
Développement des ressources humaines Canada	1 550	1 748 *
Pêches et Océans Canada	300	97 **
Développement économique	50	50
TOTAL	**1 900**	**1 895 *****

* Voir, à la pièce 16.6, le détail des changements au soutien du revenu et à l'adaptation de la main–d'oeuvre.

** **Ventilation des dépenses prévues de Pêches et Océans Canada**	**(millions $)**
Programme de retrait des permis de pêche au poisson de fond	59,7
Programme de retraite anticipée	28,5
Frais de fonctionnement	8,3
TOTAL	**96,5**

*** Transfert de 5,2 millions de dollars au PARPMN, le programme d'adaptation des travailleurs d'usine

Source : Pêches et Océans Canada

15.21 L'élément réduction de la capacité, qui relève de Pêches et Océans Canada, a été approuvé en principe en fonction du nombre de permis de pêche jugé constituer le principal facteur de la surcapacité de l'industrie. Dans son approbation initiale du programme, le gouvernement a indiqué qu'il fallait une réduction d'au moins 50 p. 100. Celle–ci devait être obtenue par le rachat de permis, des rentes de retraite anticipée aux pêcheurs et la désignation d'un groupe « essentiel » ou noyau de pêcheurs professionnels qui reprendraient leur activité une fois que les stocks seraient rétablis; l'élément devait être complété par la réforme de l'assurance–chômage. Les programmes de rachat de permis et de retraite anticipée permettraient de cibler les pêcheurs devant être compris dans le noyau.

15.22 En décembre 1994, le gouvernement a établi des critères qui ont limité la population ciblée par le rachat des permis et la retraite anticipée aux titulaires de permis de pêche du poisson de fond à temps plein, dont le revenu de pêche annuel était d'au moins 3 000 $ et dont 75 p. 100 du revenu gagné provenait de la pêche. De plus, ces personnes devaient être des pêcheurs à temps plein, avec sept ans d'expérience. Ces « critères spéciaux d'admissibilité » ont fixé la population cible à 6 200 permis, avec un objectif de 2 000 permis devant être retirés par la voie du programme de rachat.

15.23 Quand il est apparu que les fonds mis de côté pour le soutien du revenu en application de la Stratégie ne seraient pas suffisants à cause du nombre de personnes admissibles, le gouvernement a amputé des fonds destinés à la réduction de la capacité pour les réaffecter au soutien du revenu. La pièce 15.2 donne une explication de ce retranchement et d'autres, opérés dans les fonds réservés aux initiatives de réduction de la capacité. Le chapitre 16 donne des renseignements plus détaillés sur les problèmes reliés au financement de la Stratégie.

15.24 **Identification du noyau de pêcheurs professionnels.** Comme nous l'avons dit, l'élément réduction de la capacité de la Stratégie comprenait la désignation d'un noyau de pêcheurs professionnels qui demeureraient dans l'industrie une fois les stocks rétablis. L'identification initiale des détenteurs de permis du « noyau » devait être terminée le 30 juin 1994. À l'origine, les critères de désignation de ces pêcheurs devaient être les mêmes que ceux appliqués pour réduire la capacité (en l'occurrence les critères spéciaux d'admissibilité). En décembre 1994, cet exercice avait permis de désigner 6 200 permis de pêche au poisson de fond devant faire partie du « noyau » et 7 800 devant en être exclus.

15.25 L'industrie craignait que les critères spéciaux d'admissibilité ne conviennent pas à chaque région de l'Atlantique et ne souhaitait pas que le Ministère impose un seul ensemble de critères à toutes les pêches de l'Atlantique. Le 12 mai 1995, le Ministre a annoncé que le Ministère entreprendrait l'examen de la politique de délivrance de permis, pour lequel il consulterait le public. L'examen visait à promouvoir les permis visant plusieurs espèces et un noyau de pêcheurs professionnels à temps plein.

15.26 Après avoir consulté l'industrie, le Ministère a établi quatre grandes lignes de conduite pour élaborer des critères régionaux. Les pêcheurs qui demeureraient dans l'industrie :

- seraient chefs d'entreprise;
- détiendraient des permis clés (permis visant le homard et le crabe, permis actifs de pêche au poisson de fond, etc.);
- auraient un lien à la pêche;
- dépendraient de la pêche.

Les pêcheurs qui ne respectaient pas ces conditions ne seraient pas retirés de l'industrie, mais leurs permis seraient annulés lorsqu'ils abandonneraient la pêche.

15.27 Des critères ont été établis dans chacune des régions du Ministère, en consultation avec l'industrie, pour déterminer quels pêcheurs seraient inclus selon la nouvelle politique de délivrance des permis. En décembre 1995, les critères régionaux ont été appliqués aux titulaires des permis de pêche au poisson de fond dans le Canada atlantique et au Québec, soit environ 13 600. Selon ces critères, quelque 9 800 pêcheurs devaient être inclus, tandis que les 3 800 autres demeureraient dans l'industrie avec une capacité limitée de transférer leurs permis. Le Ministère a envoyé des lettres aux pêcheurs exclus pour expliquer les raisons de leur exclusion et les informer qu'ils avaient le droit d'en appeler de la décision.

15.28 Par la suite, les protestations publiques d'un segment de l'industrie du poisson de fond ont soulevé des préoccupations au sujet du processus de réforme des permis. Le Ministre et les fonctionnaires du Ministère ont rencontré les pêcheurs et se sont penchés sur leurs préoccupations. Le 8 mars 1996, après un certain nombre de réunions avec les groupes de pêcheurs et leurs représentants, le Ministre a annoncé que certains des critères seraient modifiés.

15.29 Les modifications ont fait augmenter le nombre de pêcheurs inclus selon la nouvelle politique de délivrance des permis. En décembre 1996, 10 435 titulaires de permis de pêche du poisson de fond étaient inclus dans le « noyau » et 2 626 exclus. La pièce 15.3 résume les objectifs pour le nombre de pêcheurs devant être exclus du « noyau » et le résultat final.

Pièce 15.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

15.30 Le résultat de l'examen des permis de l'Atlantique est en deçà de l'objectif initial et ne se fera pas ressentir pleinement dans l'industrie du poisson de fond avant un certain temps. Les modifications apportées à la politique de délivrance des permis plafonnent effectivement le nombre de permis de pêche au poisson de fond à l'avenir. Néanmoins, les pêcheurs qui demeurent dans l'industrie sont ceux qui, dans le passé, ont pris une bonne partie du poisson de fond pêché dans l'Atlantique.

15.31 **Élément rachat de permis.** L'élément rachat de permis, qui finira par être nommé Programme de retrait des permis de pêche du poisson de fond (PRPPF), devait être administré par un conseil fédéral–provincial qui aurait géré les programmes en vue de réduire la capacité de capture et de transformation. Sauf pour la province de Terre–Neuve, le gouvernement fédéral a été incapable d'obtenir la participation des provinces. En octobre 1994, il a créé quatre commissions d'adaptation des pêches pour effectuer les rachats. Les commissions devaient fonctionner de façon indépendante du gouvernement. Elles étaient chargées d'élaborer les plans de réduction de la capacité et de fournir conseils et recommandations au Ministère sur les questions d'admissibilité. Elles devaient recommander au Ministère les permis à retirer. En décembre 1994, le gouvernement a fixé les conditions du programme, et le Ministre a commencé à accepter les offres pour le PRPPF le 31 janvier 1995.

15.32 Les commissions d'adaptation des pêches ont établi des plans de réduction de la capacité qui proposaient de fixer à 500 000 $ le maximum payable à un titulaire de permis. Elles pensaient que cela permettrait de supprimer le plus de capacité de capture pour l'argent dépensé. En août 1995, le Conseil du Trésor a modifié les plans en baissant le maximum à 350 000 $ pour les bateaux de plus de 35 pieds et à 180 000 $ pour les bateaux plus courts. Les bateaux de plus de 100 pieds n'étaient pas admissibles. Le Conseil du Trésor a en outre exigé que 75 p. 100 des offres acceptées proviennent de titulaires de permis dont les bateaux faisaient moins de 35 pieds. Il voulait ainsi que tous les secteurs soient touchés proportionnellement à leur part historique de la pêche.

15.33 Le Programme de retrait des permis de pêche du poisson de fond (PRPPF) a été réalisé au moyen d'enchères inverses (l'enchère qui montre le rapport le plus faible entre la somme offerte et les débarquements de poisson de fond l'emporte). Deux séries d'enchères ont été menées; la première série de rachats approuvés a été annoncée en octobre 1995, et la deuxième, en août 1996. Au total, grâce au PRPPF, il y a eu retrait de 478 permis au coût de 59,7 millions de dollars. Le Programme devait « racheter » un ensemble d'avantages futurs garantis par la Stratégie. Environ 38 p. 100 du coût des permis retirés correspondaient à l'annulation de futurs avantages de la Stratégie. Comme il n'y avait plus de fonds et que le programme était achevé, les commissions d'adaptation ont été dissoutes, sauf à Terre–Neuve, où la commission a continué de travailler avec la province à ce sujet et sur d'autres questions. Les commissions d'adaptation n'ont pas pu atteindre les objectifs qui leur avaient été initialement fixés, surtout en raison de la réduction du financement du programme. L'abaissement de l'offre maximale acceptable et la condition concernant la part historique de la pêche qu'a imposés le Conseil du Trésor ont réduit la probabilité que les bateaux qui avaient débarqué beaucoup de poisson dans le passé quittent l'industrie. La pièce 15.4 montre

l'incidence estimée du PRPPF, des points de vue de la valeur des débarquements et du nombre de permis de pêche au poisson de fond retirés.

Pièce 15.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

15.34 Élément retraite anticipée. L'élément retraite anticipée n'a pas obtenu la participation attendue à l'origine. Il s'est soldé par le retrait de 333 pêcheurs au coût prévu de 28,5 millions de dollars; 67 de ces pêcheurs détenaient aussi un permis de pêche au poisson de fond. D'autres aspects de la Stratégie ont beaucoup joué sur ce résultat. Notamment, les pêcheurs pouvaient continuer d'obtenir un soutien du revenu dans le cadre de cette stratégie, et recevoir une aide financière analogue à celle fournie par l'élément retraite anticipée, mais en conservant leur permis de pêche au poisson de fond.

Une surcapacité demeure

15.35 La pièce 15.5 montre que le nombre de permis de pêche au poisson de fond a diminué pour passer de 17 193 en 1993 à 13 061 en 1997, dont 10 435 appartiennent au « noyau » de pêcheurs. Toutefois, une partie de ce noyau est formé de pêcheurs qui, par le passé, ont pris le plus de poisson. Une surcapacité importante demeure. Le chapitre 14 donne la perspective historique des problèmes de capacité de capture du poisson de fond de l'Atlantique.

Pièce 15.5

Changements dans les permis de pêche au poisson de fond entre 1993 et 1997

Permis 1993	**17 193**
Permis inactifs « gelés »	(1 981)
Retraits dans le contexte du PARPMN	(876)
Attrition	(314)
Permis 1994	**14 022**
Rachats	(478)
Retraites anticipées	(67)
Attrition de 1994 à 1996	(416)
Permis 1997	**13 061**
Examen des permis de l'Atlantique — permis « hors noyau »	(2 626)
Permis du « noyau » 1997	**10 435**

Source : Pêches et Océans Canada

Autres aspects relatifs à la réduction de la capacité

15.36 Il y a eu réduction de la capacité de capture, sans intervention directe du gouvernement, dans le secteur de la pêche hauturière du poisson de fond, secteur qui historiquement a effectué entre 40 et 50 p. 100 des prises. Les entreprises dans ce secteur sont gérées selon un quasi–régime de droits dit d'allocation aux entreprises (on leur octroie le droit à une part précise du quota et le droit de vendre ou de céder cette part à d'autres). Quand le régime d'allocation aux entreprises est devenu permanent, en 1988, le nombre de bateaux dans le secteur hauturier a été grandement réduit. L'affaissement des stocks de poisson de fond dans les années 1990 a amené d'autres réductions importantes. Les entreprises continuent de retenir leur part proportionnelle du quota, en cas de reprise de la pêche. La pêche à la morue du Nord fait exception. Le Ministre a indiqué que le secteur hauturier ne sera pas autorisé à pêcher avant que le secteur côtier ne regagne ses taux passés de capture.

15.37 Dans le secteur côtier, il y a aussi des titulaires de permis qui participent à des quasi–régimes de gestion par droits, fondés sur des quotas individuels transférables (QIT). Contrairement à ceux du secteur hauturier, ces titulaires de permis étaient admissibles au rachat, et 39 permis QIT ont été rachetés. Le Ministère conserve les quotas qu'il a repris en attendant une décision finale quant à leur sort (dans au moins un cas, le Ministère a racheté le quota mais continue d'en permettre l'utilisation pour financer des relevés de recherche par la flottille QIT). Les régimes de gestion par droits sont conçus pour permettre à l'industrie plutôt qu'au gouvernement de faire correspondre la capacité à la ressource disponible (un système d'autorationalisation qui ne coûte rien au gouvernement). Dans ce cas, l'inclusion des permis QIT au programme de rachat a rendu la démarche cohérente pour les autres détenteurs de permis côtiers, mais elle n'a pas permis au régime d'autorationalisation qui repose sur les droits de s'appliquer.

Transfert de la responsabilité de gestion à l'industrie

15.38 À la suite de l'Examen des programmes, le Ministère a dressé un plan d'action stratégique qui énonce certaines grandes intentions, dont celle de partager la responsabilité de gestion de la pêche avec l'industrie. La *Loi sur les pêches* définit les responsabilités du Ministre et du Ministère relativement à la gestion des pêches canadiennes, en imposant certaines limites à leur transfert à l'industrie.

15.39 Le 3 octobre 1996, le gouvernement a présenté une nouvelle loi qui, entre autres, proposait l'établissement d'ententes de partenariat pour la gestion de la pêche. Ces ententes permettraient au Ministère et à toute organisation représentant des pêcheurs de conclure des ententes concernant :

- les limites de capture;
- des mesures de conservation et de gestion d'une pêche;
- l'élaboration de directives en matière de sanctions;
- le nombre de permis à délivrer;
- les dispositions de financement pour la gestion de la pêche.

Le Ministère conserverait la responsabilité d'évaluer l'état des stocks de poisson de fond, de fixer les niveaux généraux d'exploitation de la ressource et de gérer les allocations intersectorielles et interrégionales ainsi que l'application des règlements.

15.40 Le projet de loi a expiré au feuilleton quand la Chambre des communes s'est prorogée le 27 avril 1997. Le Ministère a continué sa démarche pour augmenter la participation de l'industrie à la gestion de la pêche. Dans les limites imposées par l'actuelle *Loi sur les pêches*, les pêcheurs et les organisations qui les représentent s'occupent de plus en plus de réunir les connaissances scientifiques, d'élaborer les plans de pêche axés sur la conservation et de surveiller les prises. Le Ministère, en collaboration avec l'industrie, est à mettre au point un code de déontologie en vue de promouvoir une pêche axée sur la conservation.

15.41 Dans la région des Maritimes, on a créé des conseils communautaires de gestion, qui établissent des mesures précises touchant la pêche faite par les bateaux exploités dans leur collectivité (limitations de la quantité de poisson pouvant être débarquée au cours d'une période, moyens de partager la ressource entre les participants et pénalités en cas de non–respect). La responsabilité de maîtriser les risques de conservation liés à ces plans de pêche locaux incombe aux conseils communautaires de gestion. Dans le passé, le Ministère a jugé certaines des mesures prévues dans ces plans comme ayant des conséquences défavorables sur la conservation. Par exemple, le Ministère a cessé d'appliquer des limites de sortie au début des années 1990, parce qu'elles incitaient les pêcheurs à rejeter les espèces indésirables et le petit poisson. Dans ce cas, le Ministère a mentionné que ces limites constituaient une mesure provisoire qui devrait être remplacée par des mesures de conservation plus efficaces.

15.42 Le Ministère réorganise et réduit l'ensemble de ses activités de gestion de la pêche (par exemple en matière d'observation en mer, des sciences et de l'application des règlements) dans l'optique d'une responsabilisation accrue des pêcheurs. Il a indiqué que ses ressources diminueront de 40 p. 100 d'ici 1999. La conservation risque de souffrir si d'importants changements sont apportés à la gestion de la pêche avant que l'industrie n'accepte ces responsabilités.

15.43 Le Ministère devrait s'assurer qu'il y a responsabilisation au niveau de la conservation et de la protection des stocks de poisson de fond et que celle–ci fait partie intégrante de toute entente avec l'industrie visant une plus grande part de responsabilité en gestion de la pêche.

Réponse du Ministère : *Le Ministère convient que la conservation doit demeurer l'objectif premier et qu'elle ne doit pas être compromise. Cette exigence est intégrée dans toutes les ententes de coopération avec les pêcheurs, notamment les ententes de cogestion, la préparation de plans de pêche axés sur la conservation et de plans de gestion intégrée des pêches. L'obtention d'une industrie de la pêche durable reposant sur une récolte qui assure la conservation nécessite l'adoption de mesures coopératives avec les pêcheurs.*

Renouvellement de la gestion de la pêche

Il y a des méthodes communes pour la gestion du poisson de fond

15.44 La stratégie adoptée par le Ministère pour renouveler la gestion de la pêche a des répercussions sur la façon dont il mène ses activités et sur ses relations avec l'industrie. Depuis l'effondrement des stocks de poisson de fond, le Ministère a modifié certaines de ses activités importantes de gestion de ce poisson.

15.45 La gestion des stocks de poisson de fond de l'Atlantique varie quelque peu selon les stocks et selon les régions, mais il y a des caractéristiques communes. Ainsi, la plupart des stocks, certainement tous les stocks importants, sont l'objet d'un régime de contingentement et d'encadrement de l'effort de pêche (par exemple visant les types d'engins et le temps de sortie). Un quota en poids est établi pour le poisson qui peut être pris dans une année donnée. Ce quota est ensuite réparti entre divers groupes de pêcheurs en fonction de leur part historique de la pêche en question ou selon d'autres critères déterminés par le Ministre. La pièce 15.6 donne un aperçu du cycle actuel de gestion du poisson de fond.

Pièce 15.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Il faut améliorer les façons de recueillir les renseignements

15.46 Le Ministère et l'industrie appuient la collecte des renseignements sur le milieu marin et ses ressources halieutiques, qui leur permettra de mieux comprendre la biologie des divers stocks de poisson de fond et donc, de prendre des décisions éclairées pour assurer l'exploitation soutenue de la ressource. Tous les processus de collecte en question sont destinés à aider le Ministre à s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la *Loi sur les pêches*, y compris les décisions concernant l'exploitation des stocks.

15.47 Il faut reconnaître qu'il est impossible de fournir au Ministre des renseignements précis à 100 p. 100 sur les stocks de poisson de fond. Le processus d'évaluation des stocks est destiné à recueillir l'information nécessaire pour minimiser le risque inhérent des décisions que prend le Ministre touchant l'exploitation de la ressource.

15.48 Les gestionnaires de la pêche et les scientifiques canadiens sont bien informés et expérimentés, comme en témoignent leur présence et leur importante participation à de nombreuses organisations internationales qui s'occupent de la pêche. Toutefois, l'effondrement des stocks de poisson de fond a amplement démontré que les scientifiques et les gestionnaires du Canada avaient encore beaucoup à apprendre. La pièce 15.7 montre certains des problèmes passés que le Ministère a lui–même cernés dans les façons de recueillir les renseignements. Le Canada est loin d'être le seul pays à devoir affronter ces problèmes.

Pièce 15.7

Problèmes passés de la collecte de renseignements sur les stocks de poisson de fond

- Les données sur les prises et l'effort de pêche commerciale fournies par les pêcheurs au Ministère ont été de piètre qualité. Le Ministère et l'industrie ont reconnu que les chiffres sont sous–évalués et inexacts. Ces données sont essentielles pour évaluer les stocks.
- Depuis 1986, le Ministère a reconnu que le modèle servant à déterminer la situation de la plupart des principaux stocks de poissons de fond a constamment surévalué leur abondance et sous–évalué l'ampleur de la mortalité.
- Le modèle intègre l'hypothèse que la mortalité naturelle est constante, alors que les stocks et leur environnement changent continuellement. Dans bien des cas, le Ministère ne disposait pas d'information reflétant avec exactitude la situation des stocks.
- Il y a eu des délais importants entre les relevés de recherche, leur analyse, puis la présentation au Ministre de l'évaluation de l'état des stocks et des avis à cet égard. D'autres retards ont été occasionnés par le processus de planification de la gestion des ressources alors en place. Par conséquent, les décisions sur l'exploitation des stocks n'étaient pas nécessairement fondées sur leur situation actuelle.

15.49 Les évaluations de stocks menées par le Ministère sont tributaires de l'intégralité et de l'exactitude de données sur les prises et l'effort de pêche fournies par l'industrie et conservées par les responsables de la gestion de la pêche. Elles dépendent aussi de la compréhension de la biologie des stocks à l'étude et de la qualité des relevés de recherche. Nous avons observé qu'il existe encore des problèmes dans les façons de recueillir les données utilisées pour évaluer les stocks.

15.50 Les spécialistes des sciences halieutiques nous ont informés que, pour ce qui est des hypothèses utilisées dans les modèles, des problèmes auxquels il est difficile de remédier persistent. Par exemple, il se peut que ces scientifiques ne puissent jamais obtenir de façon continue des renseignements à jour sur des éléments comme le pourcentage de mortalité imputable à des causes naturelles dans un stock; par conséquent, ils supposent un taux de mortalité naturelle constant d'environ 18 p. 100 pour la plupart des stocks. De plus, on ne tient pas compte des pratiques non durables de pêche, parce que le Ministère n'a pas jaugé leur incidence aux fins de l'évaluation des

stocks. Celui–ci suppose plutôt que l'ampleur de ces pratiques demeure constante d'une année à l'autre. Le fait que ces hypothèses ne soient pas vérifiables ajoute à l'incertitude qui entache l'évaluation et, dans le passé, c'est cette imprécision qui a permis à l'industrie de faire pression sur les ministres pour pouvoir augmenter les quotas de pêche.

15.51 Apport de l'industrie à la collecte des renseignements. Le Ministère a augmenté son effort pour mieux connaître la biologie de la morue et, dans une moindre mesure, celle d'autres espèces de poisson de fond. Il a intégré les connaissances des pêcheurs à l'évaluation de l'état des stocks, en les amenant à participer à l'examen du premier projet de rapport sur la situation des stocks, dans le contexte du Processus consultatif régional. En 1993, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques a été créé, à la suite de l'effondrement des stocks de poisson de fond, afin de fournir des conseils au Ministre touchant la conservation du poisson de fond, y compris les quotas appropriés. Les membres du Conseil sont nommés par le Ministre et incluent des universitaires indépendants et des représentants de l'industrie, des provinces et du Ministère.

15.52 La participation de l'industrie a servi à lui faire accepter les évaluations de stocks, mais la Direction des sciences n'a pas réussi à intégrer pleinement au processus d'évaluation l'information obtenue des travaux menés par les pêcheurs. Cela est particulièrement vrai pour les travaux effectués dans le cadre des pêches indicatrices (pêches à petite échelle qui fournissent des données sur les taux de capture, la répartition, la migration, la structure des peuplements et l'état du poisson et qui sont réalisées, sous la direction du Ministère, par des pêcheurs qui se servent d'engins classiques et qui sont financés par le gouvernement). Parmi les problèmes liés aux pêches indicatrices, il y a qu'elles fournissent de l'information pour seulement deux ans, ce qui ne suffit pas pour faire une bonne analyse, et qu'elles sont coûteuses comparativement au rendement du programme scientifique permanent.

15.53 Relevés de recherche. Les relevés de recherche menés par les scientifiques du Ministère ont livré la plus longue série de données recueillies de façon indépendante sur l'état de stocks particuliers de poisson de fond. La fiabilité de ces données repose sur la compréhension de la biologie du stock étudié. Par exemple, le Ministère a reconnu ne pas bien comprendre la composition et le mouvement des divers éléments du stock de morue dans la zone de pêche 3Ps de l'OPANO. Le moment où s'effectuent les relevés a beaucoup varié (ils sont réalisés surtout en février ou en avril). Le rapport de 1996 sur la situation du stock indique en effet que les origines des individus qui peuplent la zone 3Ps de pêche à la morue sont diverses et qu'on ne les comprend pas encore entièrement.

15.54 Principes directeurs. Le chapitre 14 fait mention de l'absence d'indicateurs mesurables se rapportant aux principes directeurs du Ministère pour la pêche de l'avenir. Le Ministère a indiqué que, pour parvenir à une exploitation durable du stock, il doit adopter notamment de nouvelles références biologiques pour éviter les zones critiques et appliquer le principe de précaution à la prise de décision. Dans le passé, des points de référence ont été utilisés, mais ils n'ont pas été appliqués de façon efficace. Jusqu'ici, le Ministère n'a pas établi de nouvelles références biologiques à utiliser pour gérer chaque stock de poisson de fond. Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques a fourni des exemples de références biologiques possibles dans son rapport *Du moratoire à la viabilité : critères de réouverture et d'exploitation durable*, mais rien n'a été fait pour appliquer ces lignes de conduite ou d'autres lignes possibles.

15.55 En outre, des règles n'ont pas été établies pour orienter les décisions importantes de conservation dans l'application du principe de précaution. Le « principe de précaution » (ou « principe de prévention ») est décrit à la pièce 14.13 du chapitre 14. Des scientifiques du Ministère participent à la réalisation de projets entrepris par diverses organisations internationales en vue d'établir des directives sur le principe de précaution. Il est important que les organisations internationales conviennent de telles directives, mais, entre–temps, il faut disposer d'orientations qui puissent s'appliquer aux stocks de poisson de fond de l'Atlantique. La pièce 15.8 présente certaines des difficultés liées à l'application du principe de précaution en l'absence de directives officielles.

Pièce 15.8

Réouverture de la zone 3Ps de pêche de la morue et application du principe de précaution

Le 17 avril 1997, le Ministre a annoncé sa décision de permettre la capture de 10 000 tonnes de morue dans la zone de pêche 3Ps de l'OPANO, soit environ 30 p. 100 du quota fixé avant le moratoire. La décision de rouvrir cette zone a été faite à la recommandation du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) et sur l'avis du Ministère.

Les sources d'information à la base de la décision ont compris le rapport sur la situation du stock, la pêche côtière indicatrice et l'apport du public à la recommandation du CCRH. Ces sources ont fourni des renseignements contradictoires, qui faisaient ressortir les incertitudes quant à l'état du stock. Comment le principe de précaution a–t–il été appliqué dans ce cas?

Parmi les principales incertitudes révélées dans le rapport sur la situation du stock, il y avait celles–ci :

- Le relevé par le bateau de recherche n'a pas montré d'augmentation dans les estimations d'abondance en haute mer; historiquement, c'est en haute mer que la plus grande partie de la biomasse a été trouvée entre la fin de l'automne et le début du printemps.
- Les scientifiques ne pensaient pas pouvoir fournir une estimation crédible de la biomasse totale ou du stock reproducteur.
- Le stock est largement tributaire des individus nés en 1989, le recrutement récent ayant été négligeable.
- La productivité du poisson demeure encore aux plus bas niveaux observés.

Le rapport sur la situation du stock présente lui–même des incertitudes pour le lecteur. Par exemple, on y affirme que, selon les données disponibles, une réouverture limitée de la pêche côtière à engin fixe peut ne pas compromettre le rétablissement du stock. Le rapport souligne les risques d'affaissement, étant donné l'état actuel du stock, mais ne propose pas de niveau d'exploitation.

Nous ne concluons pas que le principe de précaution n'a pas été appliqué. Nous croyons que l'exemple de la zone 3Ps fait ressortir la difficulté de prendre des décisions touchant l'exploitation des ressources dans des situations d'incertitude et le besoin de directives dans l'application du principe.

De plus, il est à noter que le plan de pêche axé sur la conservation pour 1997 dans la zone 3Ps de pêche à la morue comprend de nombreuses mesures de conservation destinées à faire respecter le quota. De telles mesures n'étaient pas en place avant le moratoire.

15.56 Le Ministre a demandé au Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) d'élaborer une stratégie de conservation du poisson de fond de l'Atlantique. Le Ministère et le CCRH ont élaboré ensemble les notions comprises dans les rapports du CCRH, y compris *Un cadre pour la conservation du poisson de fond sur la côte atlantique du Canada* publié récemment. Néanmoins, le Ministère n'est pas encore parvenu à s'entendre avec l'industrie sur les objectifs à long terme concernant chaque stock. Sans le bénéfice de points de référence biologiques, les décisions au sujet de l'exploitation de chaque stock pourraient être influencées par des facteurs sociaux et économiques plutôt que fondées sur les indices biologiques de la viabilité des stocks. Nous avons noté que des améliorations ont été apportées quant au type d'information présentée dans certains rapports sur la situation des stocks, quant à l'actualité des données utilisées pour évaluer les stocks et quant à l'interaction entre l'industrie et le Ministère dans le processus d'évaluation.

La planification de la gestion de la ressource évolue

15.57 Le Ministère avait prévu, dans le contexte de ses initiatives de renouvellement de la pêche, de définir une démarche intégrée afin de produire des plans de gestion pour la saison de 1996 de la pêche au poisson de fond. Cette démarche intégrée devait notamment prendre en considération :

- les objectifs à long terme de chaque pêche;
- les questions actuelles de gestion;

- les principales mesures de gestion pour l'année à venir;
- les questions et stratégies de conservation et de protection;
- les responsabilités de l'industrie;
- les critères d'évaluation.

15.58 Le Ministère n'a pas encore officialisé son processus de planification intégrée pour la gestion du poisson de fond, mais on s'est approché de ce processus dans les pêches importantes au large du sud–ouest de la Nouvelle–Écosse. L'industrie et les responsables de la gestion de la pêche ont entrepris une série de réunions pour traiter des questions de gestion et de conservation. Toutefois, même dans ces domaines, nous avons noté plusieurs cas où la planification de la gestion ne s'effectuait pas de façon intégrée. Par exemple, des objectifs à long terme n'étaient pas fixés et les facteurs d'application des règlements n'étaient pas incorporés aux plans de gestion.

15.59 Les plans de pêche axés sur la conservation (PPC) ont été établis à l'origine pour gérer certains stocks en déclin. Les PPC sont établis par les divers secteurs de la flottille du poisson de fond et comprennent diverses mesures de conservation que chaque secteur appliquera, comme la fermeture des zones de frai, la sélectivité des engins de pêche et les limites imposées aux prises accessoires. Au cours de la saison de 1996, tous les secteurs de la flottille étaient tenus d'établir un PPC et de le faire approuver par le Ministère avant de commencer à pêcher.

Les processus de surveillance des prises ont des lacunes

15.60 Le Ministère surveille les prises de deux façons : au moyen du programme de contrôle à quai et au moyen du programme des observateurs en mer. Ces deux processus sont destinés à fournir aux gestionnaires, en temps opportun, des données complètes et exactes sur les prises commerciales pour la gestion de la pêche, y compris pour l'évaluation des stocks. Le programme de contrôle à quai a été appliqué graduellement aux diverses pêches depuis 1992. Le programme se fonde sur les déclarations des débarquements de poisson par les pêcheurs, par l'intermédiaire de sociétés de contrôle à quai, alors que le système antérieur reposait sur les déclarations par les acheteurs.

15.61 **Programme de contrôle à quai.** Le programme de contrôle à quai est devenu pour le Ministère la principale source de données sur la quantité de poisson débarqué. En vertu de ce programme, les pêcheurs retiennent les services d'une société de surveillance à quai qui contrôle et signale leurs débarquements. Les personnes embauchées par les sociétés pour le contrôle à quai sont reconnues par Pêches et Océans Canada comme aptes à remplir leurs fonctions. Le programme de la surveillance à quai constitue une amélioration par rapport au système antérieur, mais nous avons relevé des faiblesses dans l'environnement de contrôle, notamment les suivantes :

- Le Ministère n'a pas le pouvoir de contrôler les activités des organisations qui effectuent la surveillance. Par exemple, il a établi des normes pour cette surveillance, mais n'a pas le pouvoir de veiller à ce que les organisations les respectent.
- Le Ministère ne peut s'assurer que les entreprises qui effectuent la surveillance et les observateurs qu'elles emploient sont indépendants des pêcheurs qu'ils surveillent.
- Le Ministère n'a pris aucune disposition pour déterminer si le programme de contrôle à quai produit des données complètes et exactes.

- Le Ministère n'a pas évalué si le programme de contrôle à quai contribue effectivement à la conservation du poisson de fond.

La pièce 15.9 donne des exemples de lacunes relevées dans les activités de contrôle à quai du Ministère.

Pièce 15.9

Lacunes du programme de contrôle à quai

Voici des exemples de lacunes dans les activités de contrôle à quai :

- La région des Maritimes a effectué des examens administratifs de l'activité des observateurs à quai et des contrôles ponctuels faits par les agents d'application. Elle a découvert des cas où les observateurs n'ont pu identifier l'espèce de poisson, n'ont pas veillé à ce que le poisson soit correctement pesé et n'ont pas vérifié si le bateau était complètement déchargé, une fois achevé le débarquement. Le Ministère n'a pas quantifié le risque d'erreurs créé par ces faiblesses.
- Le programme de contrôle à quai n'est pas toujours appliqué par des sociétés indépendantes du secteur de la récolte. Ainsi :
  - Dans la région de Terre–Neuve, le contrôle à quai est effectué par une organisation liée au syndicat qui représente la grande majorité des pêcheurs de la région;
  - Dans la région des Maritimes, une des entreprises de contrôle à quai appartient en majeure partie à des parents de pêcheurs du poisson de fond.
- Le Ministère n'exige pas que tout le poisson soit pesé à quai. Dans certains cas, le poisson est acheminé du bateau à l'usine de transformation, laquelle peut être à une distance importante du point de débarquement. Cela augmente la possibilité que les observateurs à quai ne puissent s'assurer que tout le poisson débarqué figure dans les systèmes de données sur les prises du Ministère.

15.62 Programme des observateurs en mer. Il est très difficile pour le Ministère d'obtenir de bons renseignements sur les pratiques de pêche en mer. Le programme des observateurs en mer est un moyen qui a servi aux gestionnaires de la pêche du Ministère à obtenir des renseignements par le passé. Dans ce programme, le Ministère fait accompagner les pêcheurs d'observateurs qui surveillent l'activité de pêche. Les observateurs obtiennent de l'information vitale pour l'évaluation des stocks et d'autres activités importantes de gestion de la pêche.

15.63 Un avantage de même qu'une limite du programme des observateurs en mer est que les pêcheurs ne sont pas susceptibles de s'adonner à des activités non durables lorsqu'il y a un observateur à bord. Toutefois, seuls les plus gros bateaux font l'objet d'une observation à 100 p. 100; un certain pourcentage seulement de tous les autres bateaux fait l'objet d'une observation. Par conséquent, l'effet du programme peut être limité aux bateaux qui sont observés. Pour régler ce problème, le Ministère pourrait préparer un « répertoire » des prises faites par les bateaux observés ou les bateaux qui ont fait l'objet d'une surveillance en mer par des agents d'application. Les prises « répertoriées » seraient ensuite comparées aux prises déclarées par tous les autres bateaux. L'analyse des données pourrait être très complexe et difficile, mais elle fournirait de l'information importante sur les pratiques non durables de l'industrie et soutiendrait les activités d'application des règlements du Ministère.

15.64 Par exemple, nous avons trouvé une analyse faite par les fonctionnaires du Ministère concernant un secteur de la flottille du poisson de fond au sud–ouest de la Nouvelle–Écosse. Cette analyse donne une estimation de l'étendue des pratiques non durables dans cette pêche au cours d'une période donnée. Le Ministère n'a pas établi de démarche systématique pour intégrer les données des observateurs en mer et d'autres renseignements à ses méthodes de gestion.

15.65 À l'avenir, le Ministère exigera de l'industrie qu'elle paie la portion « en mer » du programme. L'étendue de l'observation dans chaque secteur de la flottille fera l'objet d'une négociation entre le Ministère et l'industrie. Le Ministère n'a pas encore formulé, pour l'étendue de l'observation en mer, des normes qui pourraient l'aider dans ses négociations avec l'industrie.

L'application des règlements n'est pas entièrement intégrée à la gestion du poisson de fond

15.66 Comme il a été indiqué au paragraphe 15.11, les responsables de la gestion de la pêche comptent partager davantage les responsabilités de cette gestion avec l'industrie. Dans le cadre de cette stratégie, le Ministère a entrepris de réorienter les activités de sa Direction de la conservation et de la protection (que nous appelons la fonction d'application), de l'application des règlements de pêche à la vérification, lorsque cela est possible, des programmes de surveillance financés par l'industrie et exécutés par des entreprises privées (comme ceux du contrôle à quai et des observateurs en mer). Il a fait peu de progrès à cet égard. Durant notre vérification, la région de Terre–Neuve a commencé à modifier sa fonction d'application, et la Direction a entrepris d'élaborer les plans de travail fondés sur une analyse des risques.

15.67 Les systèmes d'information ne répondent pas toujours aux besoins d'application des règlements. Notre examen des processus de surveillance des prises indique qu'ils ne fournissent pas l'information requise pour bien appliquer les règlements. Par exemple, les renseignements obtenus des observateurs en mer et du système de données sur les prises ne donnent pas aux agents d'application le temps voulu pour planifier leurs activités. En outre, il y a des problèmes liés aux données utilisées par la fonction d'application. Le Ministère en est conscient et il a un projet qui, entre autres, visera à fournir l'information dont la fonction d'application a besoin. Par ailleurs, le Ministère a indiqué qu'il faut former les agents d'application à l'utilisation des systèmes d'information en place.

15.68 L'application des règlements sur le poisson de fond n'est pas toujours prioritaire. Nous avons observé que, dans la plupart des districts où la pêche au poisson de fond est importante, l'effort d'application a été détourné du poisson de fond pour cibler d'autres pêches où les chances sont plus grandes de réussir à déterminer les infractions à la réglementation. Dans ces districts, les agents d'application nous ont informés qu'ils n'ont pas les ressources voulues ou qu'ils ne comprennent pas ce que le Ministère attend d'eux par rapport au poisson de fond. En 1996, le Ministère a dégagé la fonction d'application de plusieurs responsabilités administratives (la délivrance des permis, par exemple), ce qui devrait lui donner plus de temps à consacrer à son activité première.

15.69 Sanctions. Lorsque le Ministère prend un pêcheur en infraction, il a le pouvoir de porter une accusation contre lui et de le traduire en justice. En 1993, le Ministère a établi une politique de sanctions administratives à l'égard des permis selon laquelle, en cas de violation grave se rapportant à la conservation, le directeur général régional pouvait imposer une sanction supplémentaire ou suspendre temporairement le droit de pêcher.

15.70 Certaines régions ont appliqué la politique de sanctions avec énergie, alors que d'autres ne l'ont pas appliquée du tout ou l'ont appliquée seulement en partie. L'application de la politique a été laissée à la discrétion des agents régionaux, ce qui explique ce manque d'uniformité.

15.71 La légitimité de la politique a été mise en doute à plusieurs reprises. Les récentes décisions des tribunaux n'ont pas éclairci la situation. Le Ministère a interjeté appel de ces décisions récentes; il a mentionné qu'il continuera d'intenter des poursuites en cas d'infraction, mais mettra en suspens les mesures de sanction. Le Ministère et l'industrie ont indiqué que les mesures de sanction constituaient un important mécanisme de dissuasion pour ce qui est des activités de pêche non durable.

15.72 Le Ministère devrait :

- **améliorer ses systèmes de surveillance des prises pour assurer l'exactitude et l'intégralité des données sur les prises commerciales, qui servent à la gestion de la pêche et à l'évaluation des stocks;**

- **établir des interprétations ou définitions fonctionnelles des principes ou notions clés comme le principe de précaution et les niveaux de référence biologiques;**

- **s'assurer que les plans de gestion intégrée de la pêche relient ses principes de conservation et les objectifs mesurables connexes avec sa planification des ressources dans chaque pêche;**

- **remédier aux faiblesses du programme de contrôle à quai;**

- **veiller à ce que l'application des règlements soit une fonction importante et active, qui s'effectue d'après une analyse appropriée des risques de conservation et qui fournisse une assurance de l'efficacité des processus de surveillance des prises;**

- **veiller à la mise en place de moyens exécutoires pour que l'on renonce aux pratiques de pêche non durable.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère convient que des améliorations pourraient être apportées pour renforcer les pratiques de gestion axées sur la conservation et a déjà pris des mesures pour s'attaquer aux problèmes mentionnés. Les contrôles internes sont reformulés afin d'accroître la fiabilité des renseignements sur les captures obtenus des programmes de contrôle à quai. Les plans de gestion intégrée des pêches sont conçus par le Ministère en collaboration avec des représentants des secteurs de flottilles de l'Atlantique. Le programme d'application des règlements est reformulé et renforcé. Des mesures sévères s'appliquant à la réouverture des pêches au poisson de fond ont été adoptées dans le but de dissuader les pêcheurs d'utiliser des pratiques de pêche non durable. Le Ministère a joué et continue de jouer un rôle très important dans l'élaboration du principe de précaution appliqué à la gestion des pêches. Il souligne d'ailleurs qu'il s'agit d'un nouveau concept (signalé à la Conférence des Nations Unies de 1995 sur les stocks transzones et les espèces migratrices), pour lequel les points de référence biologiques et les règles de décision en matière de conservation n'ont encore été définis nulle part au monde. Les commissions internationales, notamment celles de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord–ouest et du Conseil international pour l'exploration de la mer, examinent actuellement cette question et le Ministère continuera de collaborer étroitement avec le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un cadre pour la conservation du poisson de fond du Canada atlantique.*

Conclusion

15.73 La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique et d'autres initiatives connexes comme la réforme de la délivrance des permis, celle de l'assurance–chômage et la modification de la gestion de la pêche n'ont pas réussi à supprimer une portion considérable de la capacité réelle de pêche (de « capture du poisson ») qui existait avant 1992. La Stratégie et les autres initiatives visaient le retrait de 50 p. 100 des permis de pêche du poisson de fond comme objectif à long terme de réduction de la capacité. Le fait que les fonds de 300 millions de dollars affectés à l'élément réduction de la capacité de la Stratégie ont été ramenés à 97 millions a empêché le Ministère de retirer un plus grand nombre de permis. La plupart des pêcheurs qui ont abandonné ou doivent abandonner leur permis en raison de ces initiatives ne sont pas ceux qui, dans le passé, prenaient le plus de poisson.

15.74 Depuis le lancement de la Stratégie, environ 4 p. 100 des permis ont été retirés. On compte en retirer encore 19 p. 100 par la voie de l'examen des permis de l'Atlantique. Les modifications apportées à la politique de délivrance des permis ont effectivement plafonné le nombre de permis de poisson de fond à l'avenir. Cette réduction possible d'environ 23 p. 100 des permis de pêche du poisson de fond est signe de progrès, mais une surcapacité demeure.

15.75 Des méthodes de gestion ont déjà été adoptées aux fins de la conservation mais, pour diverses raisons, elles n'ont pas réussi à protéger la ressource. Depuis 1992, le Ministère a introduit d'autres modifications à ses activités de gestion du poisson de fond. Depuis 1994, ces modifications ont été axées sur la stratégie du Ministère qui a découlé de l'Examen des programmes. Nous avons constaté que certaines activités de gestion de la pêche ont été

améliorées, mais que les progrès ont été lents ou que des lacunes persistent dans d'autres domaines. C'est notamment le cas pour ce qui est d'appliquer le principe de précaution à la conservation et d'améliorer la surveillance des prises et l'application des règlements.

15.76 Les modifications prévues pour renouveler la gestion de la pêche se fondent sur l'hypothèse que l'industrie sera restructurée et que sa relation avec le Ministère changera. Dans le secteur du poisson de fond, peu de responsabilités de gestion de la pêche ont été transférées à l'industrie. Le transfert ne s'est pas produit, en partie à cause de contraintes législatives et en partie à cause de l'incapacité de certains secteurs de l'industrie à assumer plus de responsabilités. Nous nous préoccupons des répercussions que pourraient avoir sur la conservation les modifications apportées à la gestion de la pêche si la responsabilisation de l'industrie ne s'effectue pas en même temps.

Commentaires du Ministère : *Le présent rapport confirme le rôle significatif des pêches pour l'économie du Canada atlantique de même que l'importance de garantir le maintien d'une ressource halieutique capable de soutenir une industrie des pêches durable. Le Ministère juge important de « garder le cap » et de poursuivre l'application de son programme de réforme et de renouveau de la gestion des pêches. Il reste encore à faire, mais beaucoup à déjà été accompli afin de garantir la conservation des pêches de l'Atlantique, notamment :*

- *des partenariats des sciences avec l'industrie, comme par exemple les pêches indicatrices;*
- *la création du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques;*
- *une nouvelle politique de délivrance des permis de pêche commerciale dans l'Atlantique;*
- *la mise en oeuvre de mesures de réduction de la capacité qui utilisent tous les pouvoirs du Ministère;*
- *le renforcement des mesures d'application des règlements;*
- *une entente entre le Canada et l'Union européenne afin de lutter contre la surpêche étrangère;*
- *de nouvelles structures de gestion, comme les plans de gestion intégrée des pêches et les partenariats ou ententes de cogestion;*
- *la collaboration avec l'industrie pour l'adoption d'un code de déontologie en vue d'une pêche responsable;*
- *des plans de pêche axés sur la conservation, incluant : des protocoles pour la capture des petits poissons, une tolérance zéro pour les rejets, le resserrement du contrôle des prises accessoires, des fermetures pour la protection des géniteurs et des jeunes poissons, la réduction et le contrôle de l'effort de pêche, l'amélioration des contrôles à quai, la présence d'observateurs en mer ainsi que la sélection et la restriction des engins de pêche.*

Le ministère des Pêches et des Océans, en collaborant avec l'industrie de la pêche, est résolu à assurer la conservation et le caractère durable des pêches.

À propos de la vérification

Étendue et méthode

La vérification a porté principalement sur les initiatives de rationalisation de l'industrie et de renouvellement de la pêche et leur incidence sur l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique. Elle s'est étendue aux éléments de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique visant la réduction de la capacité et à d'autres initiatives de gestion de la pêche qui sont énumérées à la pièce 15.1. Il est à souligner que plusieurs autres initiatives pourraient influer sur la rationalisation de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique, mais qu'elles n'ont pas fait l'objet de notre vérification. Elles comprennent la réforme de l'assurance–chômage et l'augmentation des droits d'accès. Nous n'avons pas traité ces initiatives, dont l'incidence sur la rationalisation de l'industrie serait indirecte.

L'industrie du poisson de fond de l'Atlantique est réglementée par les gouvernements fédéral et provinciaux. Le gouvernement fédéral est responsable du secteur de la capture et de l'exportation des produits du poisson hors du Canada, tandis que les gouvernements provinciaux sont responsables de la transformation. La réglementation et le gestion du secteur de la transformation ont des répercussions importantes sur la gestion que fait le gouvernement fédéral du secteur de la capture. Par exemple, la surcapacité de transformation exerce sur le gouvernement fédéral des pressions considérables afin que soient fournies des quantités suffisantes de poisson de fond pour exploiter les usines. Nous avons tenu compte du secteur de la transformation dans notre vérification, mais il n'a pas fait l'objet de celle–ci.

Objectif

Dans ce chapitre, nous évaluons si les méthodes de gestion de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique ont fait progresser la résolution des problèmes fondamentaux de cette pêche. En outre, nous évaluons dans quelle mesure les initiatives de rationalisation de la capacité administrées par le Ministère ont contribué à réaliser les objectifs de gestion de la pêche et ceux de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- les méthodes de gestion de la pêche fassent correspondre la capacité de l'industrie aux niveaux des ressources halieutiques;

- les méthodes de gestion de la pêche assurent une participation appropriée de l'industrie et des collectivités et assurent que l'industrie est tenue responsable d'appliquer des méthodes durables de pêche;

- les méthodes de gestion du poisson de fond (sciences, gestion de la pêche et application des règlements) appliquent le principe de la conservation pour assurer des stocks durables.

Équipe de vérification

Glenn Doucette
Kathleen Hobbs
Donald MacNeil
Kevin Potter
Kimberlea Redden
Michael Ryan

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Doug Timmins.

Chapitre 16

Développement des ressources humaines Canada — La Stratégie du poisson de fond de l’Atlantique

Table des matières

Page

Points saillants 16-5

Introduction 16-7

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique 16-7

Objet de la vérification 16-9

Observations et recommandations 16-9

Une stratégie incomplète 16-9

Des prévisions optimistes pour la répartition des fonds 16-13

La gestion de DRHC a répondu au défi de la mise en oeuvre 16-16

Difficultés opérationnelles dans la gestion de l'admissibilité 16-18

Critères d'admissibilité difficiles à mettre en place 16-18

Processus complexe de détermination de la période d'admissibilité 16-20

Les résultats de l'adaptation de la main–d'oeuvre ne seront pas connus 16-22

Un cadre de reddition des comptes peu adapté à la Stratégie 16-24

Conclusion 16-25

À propos de la vérification 16-27

Pièces

16.1 Principes directeurs pour l'élaboration de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique 16-8

16.2 Évolution de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique 16-10

16.3 Calendrier de mise en oeuvre - Développement des ressources humaines Canada 16-11

16.4 Profil des participants admissibles à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique 16-12

16.5 Population admissible à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique - Prévue et réelle16-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

16.6 Changements des fonds alloués à l'Adaptation de la main–d'oeuvre 16-15

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

16.7 Observations de la vérification interne - Développement des ressources humaines Canada 16-17

16.8 Revue de dossiers des participants - Vérification de l'admissibilité à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique 16-21

Développement des ressources humaines Canada — La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Louis Lalonde

Points saillants

16.1 Le cadre de reddition des comptes de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie) présente des faiblesses importantes, qui ont eu des conséquences sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Parmi ces faiblesses, notons ce qui suit :

- les responsabilités des organismes devant élaborer et mettre en oeuvre la Stratégie n'ont pas été clairement définies et acceptées dans un protocole d'entente;
- aucun plan stratégique global n'a été établi pour recenser et ordonnancer les activités des organismes responsables et définir les indicateurs et les attentes de rendement à utiliser et à surveiller, et sur lesquels faire rapport;
- aucun mécanisme officiel de coordination n'a été envisagé alors que la Stratégie nécessitait des activités conjointes du fait que ses volets étaient interdépendants;
- l'information présentée au Parlement n'a pas permis de déterminer les progrès réalisés pour atteindre les objectifs de la Stratégie visant à restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental.

16.2 Le calendrier pour élaborer la Stratégie n'était pas réaliste pour une initiative de cette envergure. Il n'a pas été établi en fonction d'une restructuration de l'industrie. Les fonds, de 1,9 milliard de dollars, ont été répartis selon une stratégie préliminaire. Des réaffectations de fonds entre les volets de la Stratégie ont dû avoir lieu en raison de changements majeurs à la stratégie initiale et de prévisions de la population admissible inférieures à la réalité.

16.3 L'information nécessaire pour évaluer l'admissibilité des participants n'était pas toujours disponible. Étant donné la difficulté d'obtenir une information claire et précise, des décisions ont été prises à partir de renseignements incomplets, qui ne répondaient pas aux exigences des critères d'admissibilité de la Stratégie. Des erreurs ont été notées dans l'application de ces critères depuis le début de la mise en place de la Stratégie et plusieurs rectifications ont dû être apportées. Diverses interprétations des critères d'admissibilité ont entraîné un traitement différent des participants d'un endroit à l'autre.

16.4 Les résultats du volet Adaptation de la main–d'oeuvre de la Stratégie ne seront pas connus. Les efforts d'évaluation de programme ont été abandonnés lorsqu'on est passé de mesures actives d'adaptation à des mesures passives. Le fait que l'information recueillie et les leçons apprises lors d'une première évaluation de l'élaboration et de la mise en place du programme puissent être perdues et que l'on ne rende pas compte des résultats nous préoccupe.

16.5 Le gouvernement doit se pencher sur les questions à plus long terme découlant de l'élimination de la Stratégie, prévue pour mai 1998. Nous le pressons d'examiner attentivement les conséquences et les répercussions des décisions prises dans le cadre de la Stratégie afin d'en tirer des leçons utiles.

Introduction

16.6 Ce chapitre fait partie de trois chapitres sur les pêches de l'avenir. Il est axé sur la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (la Stratégie ou LSPA), particulièrement le volet Adaptation de la main–d'oeuvre dont est chargé Développement des ressources humaines Canada ainsi que le cadre de reddition des comptes. Le chapitre 14 traite du contexte historique, biologique, économique et social dans lequel le ministère des Pêches et Océans (MPO) gère le poisson de fond; on y étudie les causes de la crise actuelle et la réponse du gouvernement fédéral à cette crise. Dans le chapitre 15, on examine les pratiques de gestion de la pêche au poisson de fond de l'Atlantique afin de déterminer si elles ont permis d'avancer vers une solution aux problèmes fondamentaux de l'industrie de la pêche; on y détermine aussi dans quelle mesure les efforts de réduction de la capacité administrée par Pêches et Océans ont contribué à la réalisation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

16.7 En juillet 1992, le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) entrait en vigueur afin d'aider les pêcheurs et les travailleurs d'usine touchés par le moratoire de deux ans sur la pêche à la morue du Nord. En avril 1993, le Programme d'adaptation de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique (PAPPFA) était à son tour instauré, pour aider les travailleurs des usines de transformation du poisson touchés par la chute des stocks de poisson de fond. Ces deux programmes venaient à expiration le 15 mai 1994.

16.8 L'hiver de 1993-1994, le Conseil de préservation des ressources de la pêche déterminait que, même avec le moratoire de la pêche à la morue du Nord et la réduction des quotas de pêche du poisson de fond, en décembre 1992, les stocks de poisson de fond diminuaient. Le Groupe d'étude Cashin signalait, en novembre 1993, que l'industrie du poisson de fond faisait face à une crise de proportions catastrophiques, et que les stocks de poisson ne retourneraient pas à des niveaux susceptibles d'exploitation commerciale avant la fin du siècle. Le rapport soulignait que l'industrie du poisson de fond de l'avenir serait plus petite, et que plus de la moitié des emplois de la pêche n'existeraient plus.

16.9 En réponse à cette crise, dans le discours du budget de février 1994, le ministre des Finances annonçait un programme quinquennal pour l'adaptation à long terme de l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique. La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique a été annoncée en avril 1994, et elle est entrée en vigueur le 16 mai 1994. Elle s'applique dans des zones de pêche de cinq provinces : Terre–Neuve, Île–du–Prince–Édouard, Nouvelle–Écosse, Nouveau–Brunswick et Québec. La Stratégie comporte des programmes d'aide aux personnes et aux collectivités touchées par le moratoire sur la pêche au poisson de fond. La Stratégie a été élaborée à partir de plusieurs principes directeurs (voir la pièce 16.1).

Pièce 16.1

Principes directeurs pour l'élaboration de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

La Stratégie doit :

- offrir une approche intégrée à la réduction de la capacité et à l'adaptation des collectivités et des individus touchés par le moratoire;
- faire appel à des partenariats avec tous les intéressés;
- identifier un noyau de pêcheurs professionnels;
- accorder les mesures actives d'adaptation avec les besoins futurs de la pêche au poisson de fond;
- mettre l'accent sur la planification de carrière et le counselling d'emploi;

- lier le soutien du revenu à des mesures actives d'adaptation et s'accorder aux réalités financières;
- faire dépendre de leurs liens à la pêche au poisson de fond l'accès des demandeurs et la durée des prestations;
- mettre l'accent sur le développement durable et l'avenir économique à long terme du Canada atlantique;
- reconnaître que l'industrie est restructurée pour réduire la capacité de 50 p. 100.

La Stratégie ne doit pas :

- être contrainte par la politique et les programmes courants;
- en l'absence de pêche, fonder le soutien du revenu sur l'assurance–chômage.

Source : Développement des ressources humaines Canada

16.10 Les objectifs de la Stratégie sont de restructurer l'industrie de la pêche dans le Canada atlantique de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental, c'est–à–dire :

- permettre une régénération des ressources et une réduction de la récolte et de la capacité de transformation;
- faciliter l'adaptation au niveau de l'emploi des personnes touchées par la crise de la pêche de l'Atlantique;
- valoriser la profession des pêcheurs qui demeureront actifs dans l'industrie de la pêche;
- faciliter le développement économique des collectivités en l'orientant vers les forces régionales et les débouchés propres aux régions touchées par l'adaptation de l'industrie de la pêche.

16.11 La mise en oeuvre de la Stratégie fait appel à quatre organismes fédéraux qui disposent d'une enveloppe budgétaire fixe de 1,9 milliard de dollars sur une période de cinq ans. La répartition de ces fonds a été ajustée au fur et à mesure que la Stratégie évoluait. La période couverte sera d'environ quatre ans et les fonds sont présentement répartis comme suit :

- le ministère des Pêches et Océans (MPO), chargé de la restructuration de l'industrie de la pêche (97 millions de dollars);
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC), chargé de l'adaptation de la main–d'oeuvre, y compris le soutien du revenu (1,748 milliard de dollars);
- l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et le Bureau fédéral de développement régional (Québec) - BFDR (Q), chargés du développement économique régional et des collectivités (50 millions de dollars).

16.12 À leur tour, ces organismes doivent s'associer aux gouvernements provinciaux et municipaux, aux établissements d'enseignement et à l'entreprise privée pour compléter la mise en oeuvre de la Stratégie.

16.13 La Stratégie compte des activités complémentaires et interdépendantes. On prévoyait, dans un premier temps, identifier un noyau de pêcheurs professionnels et d'usines de transformation du poisson pour déterminer qui ferait partie de l'industrie de la pêche. L'identification de ce noyau devait permettre par la suite d'orienter les mesures d'adaptation selon les besoins des participants. Le développement économique à long terme des régions et des collectivités devait ensuite permettre de relever les occasions d'emploi et d'orienter la formation.

16.14 Le soutien du revenu s'adresse aux pêcheurs, aux aides–pêcheurs et aux travailleurs d'usine qui sont touchés par la crise du poisson de fond de l'Atlantique et qui s'engagent à participer aux programmes d'adaptation de la main–d'oeuvre offerts en vertu de la Stratégie. Les mesures actives d'adaptation visent : à faciliter l'accès à l'emploi, par la planification de carrière et le counselling, l'aide à la mobilité et le soutien du réemploi par exemple; à préparer les personnes au travail, entre autres par l'alphabétisation et la formation professionnelle de base; et à accroître les débouchés d'emploi par des mesures telles que le soutien à l'entrepreneuriat et la restauration de l'environnement et des collectivités. Développement des ressources humaines Canada administre également le programme de retraite anticipée pour les travailleurs d'usine plus âgés.

16.15 En plus des activités prévues par la Stratégie, l'assurance–chômage a été modifiée pour devenir l'assurance–emploi. La nouvelle loi est entrée en vigueur en janvier 1997. Elle vise à aider ceux qui en ont le plus besoin et à encourager le retour au travail des prestataires par des mesures incitatives. Des modifications ont été introduites en vue de régler des problèmes structurels fondamentaux tels que les effets de dissuasion au travail, la dépendance face à l'assurance–chômage, la complexité administrative et les iniquités dans le système. L'effet des mesures prises ne sera connu que dans plusieurs années. En mai 1997, le gouvernement du Canada annonçait des modifications provisoires au *Règlement sur l'assurance–emploi* pour permettre à tous les bénéficiaires de la Stratégie d'avoir droit aux prestations d'assurance–emploi selon les conditions d'admissibilité régulières.

Objet de la vérification

16.16 Les objectifs de cette vérification étaient de déterminer si :

- les programmes de soutien du revenu et d'adaptation de la main–d'oeuvre administrés par Développement des ressources humaines Canada contribuent de façon économique et efficiente à l'atteinte des objectifs de la Stratégie;

- un cadre de reddition des comptes efficace a été établi pour la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

16.17 Le lecteur trouvera plus de détails sur l'étendue et les critères de notre vérification à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Une stratégie incomplète

16.18 La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique a été élaborée rapidement par DRHC et le MPO, entre janvier et avril 1994. Par la suite, de nombreuses modifications ont dû y être apportées à cause d'événements imprévus et de facteurs qui n'avaient pas été pris en compte à l'origine. La pièce 16.2 en résume l'évolution et montre que, pour respecter son engagement en matière de soutien du revenu, le gouvernement a dû, entre janvier 1995 et juillet 1996, réallouer les fonds destinés aux mesures de réduction de la capacité de l'industrie de la pêche, aux mesures actives d'adaptation de la main–d'oeuvre et à l'administration. De plus, pour respecter l'enveloppe budgétaire de cette initiative, la Stratégie devrait se terminer à l'épuisement des fonds, ce qui pourrait être un an plus tôt que prévu, c'est–à–dire dès mai 1998.

Pièce 16,2

Évolution de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

Décisions pour compléter ou modifier la Stratégie	
Mars 1994	Approbation des principes directeurs et de l'enveloppe budgétaire de 1,9 milliard de dollars.
Avril 1994	Approbation du profil des dépenses des prochains cinq ans et du volet Adaptation de la main–d'oeuvre.
Mai 1994	Entrée en vigueur de la Stratégie.
Octobre 1994	Approbation du volet Restructuration de l'industrie de la pêche.
Juillet 1996	Harmonisation des prestations de soutien du revenu avec l'assurance–emploi à compter du 1er août 1996 : • fixer un plafond de 26 000 dollars de revenus pour l'admissibilité au soutien du revenu de la Stratégie; • éliminer l'admissibilité au soutien du revenu de la Stratégie durant le délai de carence de deux semaines des participants à la Stratégie qui ont droit à des prestations d'assurance–emploi.
Décisions pour respecter l'enveloppe budgétaire de 1,9 milliard de dollars	
Janvier 1995	Les programmes de participation active de DRHC sont ciblés plus étroitement pour réduire de 385 millions de dollars le déficit projeté de la Stratégie.
Juillet 1996	Mesures prises à compter du 1er août 1996 pour prévenir un déficit projeté de 500 millions de dollars : • **Développement des ressources humaines Canada** - des fonds prévus pour l'administration et les mesures actives d'adaptation de la main–d'oeuvre, 190 millions de dollars seront affectés au soutien du revenu; • **Ministère des Pêches et des Océans** - des fonds prévus pour le retrait des permis de pêche, 105 millions de dollars seront affectés au soutien du revenu; • les subventions au soutien du revenu seront maintenues au taux actuel.
Mai 1998	La Stratégie se terminera à l'épuisement des fonds qui pourrait se produire un an plus tôt que prévu (178 millions de dollars).

16.19 Comme la Stratégie remplaçait deux programmes antérieurs qui se terminaient le 15 mai 1994 (voir le paragraphe 16.7), une période de transition de neuf mois était prévue pour assurer la continuité avec ces programmes. Selon la clientèle, les échéances pour présenter une demande variaient. Le volet Adaptation de la main–d'oeuvre devait être élaboré et approuvé avant l'entrée en vigueur de la Stratégie. Des mécanismes pour les demandes de participation à cette dernière et pour les paiements initiaux aux participants devaient être rapidement mis en place. La pièce 16.3 indique le calendrier établi par DRHC pour la première année de la Stratégie.

Pièce 16.3

Calendrier de mise en oeuvre - Développement des ressources humaines Canada

Date prévue	Activité
19 avril 1994	Annonce de la Stratégie.
21 avril 1994	Envoi des formulaires de demande et des lettres d'explication à tous les participants du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord (PARPMN) et du Programme d'adaptation de la pêche du poisson de fond de l'Atlantique (PAPPFA).
15 mai 1994	Fin du versement des prestations du PARPMN et du PAPPFA.
16 mai 1994	Entrée en vigueur de la Stratégie.
30 mai 1994	Émission des premiers chèques de prestations provisoires (pour la période du 16 au 29 mai) et versement des prestations aux nouveaux participants et aux participants bénéficiant d'un report.
1er juin 1994	Contact initial avec les clients qualifiés (information et counselling).

1er juillet 1994	Planification de carrière et formulation d'un plan d'action pour les clients admissibles (comprend le choix des options de programme).
9 juillet 1994	Dernier paiement aux bénéficiaires restants du PARPMN et du PAPPFA qui n'ont pas présenté de demande d'adhésion à la Stratégie.
1er juillet au 31 décembre 1994	Identification des pêcheurs professionnels.
31 décembre 1994	Fin de la période de transition. Le versement des prestations se termine pour les personnes bénéficiant d'un report mais non admissibles à la Stratégie.
31 décembre 1994	Dernière journée pour présenter une demande d'adhésion au Programme d'adaptation des travailleurs âgés de l'industrie de la pêche.
31 mars 1995	Dernière journée pour présenter un formulaire de demande en vertu de la Stratégie.

Source : *Guide - La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique*, Développement des ressources humaines Canada, décembre 1994.

16.20 La Stratégie n'était pas entièrement au point au moment de son entrée en vigueur, le 16 mai 1994. Les partenariats nécessaires à la mise en oeuvre des concepts proposés restaient à négocier et les volets de la Stratégie visant la restructuration de l'industrie et le développement économique n'étaient pas finalisés.

16.21 Le soutien du revenu s'adressait à ceux et celles qui étaient touchés par le moratoire sur la pêche au poisson de fond. Pour accéder aux programmes de la Stratégie, les demandeurs devaient s'engager à participer activement aux mesures d'adaptation de la main–d'oeuvre (la pièce 16.4 présente un profil des participants à la Stratégie). Il importait donc qu'ils sachent clairement quelle était leur situation. En effet, pour que les pêcheurs et les travailleurs d'usine admissibles puissent prendre des décisions quant à l'orientation de leur carrière tôt dans la Stratégie, il leur fallait savoir s'ils pouvaient s'attendre, à long terme, à faire partie de l'industrie ou s'ils devaient se trouver un autre emploi ou prendre leur retraite.

Pièce 16.4

Profil des participants admissibles à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

	Hommes	**Femmes**	**Total**
Nombre de participants admissibles au 31 mars 1997	22 519	11 581	34 100
Sans études secondaires			73 %
Âge:			
Moins de 35	35 %	28 %	33 %
De 35 à 54	55 %	64 %	58 %
Plus de 55	10 %	8 %	9 %
Situation familiale :			
Conjoint et enfants	51 %	50 %	
Conjoint sans enfants	30 %	37 %	
Parent unique	1 %	5 %	
Célibataire	5 %	3 %	
Autres	12 %	5 %	
Autres personnes admissibles à la Stratégie dans la famille	37 %	51 %	42 %

Source : Développement des ressources humaines Canada

16.22 Ce sont des décisions individuelles qui peuvent être complexes. Où doit–on se diriger? Quels sont les emplois disponibles et où sont–ils? Quel est l'effort à faire? Comment doit–on concilier ses besoins personnels avec ceux de la famille? Autant de questions auxquelles les participants à la Stratégie devaient répondre. Il était donc prioritaire de savoir quelles entreprises seraient touchées par les efforts de réduction.

16.23 Dans un premier temps, la Stratégie prévoyait identifier pour juin 1994 un noyau de pêcheurs professionnels et d'usines de transformation du poisson pouvant faire partie des pêches de l'avenir selon des critères établis avec la participation des provinces et de l'industrie. Les mesures fédérales de réduction, soit la retraite anticipée et le rachat des permis de pêche, devaient ensuite s'appliquer aux pêcheurs faisant partie de ce groupe.

16.24 Dès août 1994, le ministère des Pêches et des Océans reconnaissait que la réduction de la capacité de pêche ne s'effectuerait qu'à long terme et que les mesures prévues à la Stratégie se limiteraient à celles relevant de la juridiction fédérale et ne permettraient pas à elles seules de réduire l'industrie de 50 p. 100 comme il était visé. D'autres initiatives devaient contribuer à la solution, notamment la réforme de l'assurance–chômage, une nouvelle politique de délivrance des permis, l'établissement d'agences permanentes, des mesures provinciales de réduction de la capacité de transformation du poisson et le développement économique. Par contre, l'incidence de cette nouvelle orientation sur le déroulement et le coût des autres volets de la Stratégie n'a pas été évaluée au moment où la décision a été prise et elle est source de demandes accrues à l'égard des fonds affectés au soutien du revenu.

16.25 Aux fins des mesures d'adaptation et de réduction de l'industrie de la Stratégie, le noyau de pêcheurs et d'usines de transformation du poisson était limité par des critères spéciaux d'admissibilité ne s'appliquant qu'aux pêcheurs professionnels du poisson de fond. À l'été de 1995, le ministère des Pêches et des Océans avait déterminé qu'environ 6 200 pêcheurs se qualifiaient selon ces critères. Par la suite, un processus semblable a été adopté aux fins de la délivrance des permis, et 9 800 pêcheurs ont été désignés, au début de 1996, comme se qualifiant pour les pêches de l'avenir. En décembre 1996, un réexamen permettait de retenir 10 435 pêcheurs du poisson de fond pour faire partie de l'industrie (voir le chapitre 15, paragraphes 15.24, 15.27 et 15.29). Ces exercices successifs n'étaient pas de nature à permettre de cerner clairement les situations individuelles.

16.26 Les mesures de développement économique des collectivités à être élaborées par l'APECA et le BFDR (Q) devaient servir à créer des emplois dans les collectivités touchées par la restructuration de l'industrie de la pêche. Les mesures actives d'adaptation de la main–d'oeuvre auraient pu amener les participants à la Stratégie à diriger leurs efforts d'adaptation vers les occasions d'emploi ainsi créées. En janvier 1995, DRHC ne savait toujours pas comment ces mesures seraient orientées.

16.27 La planification et la mise en oeuvre de la Stratégie n'aidaient pas l'ensemble de la population admissible à comprendre la situation qui l'attendait. Les fermetures d'entreprises et les mises à pied découlant d'une restructuration de l'industrie demeuraient imprévisibles, tout comme les occasions d'emploi.

Des prévisions optimistes pour la répartition des fonds

16.28 Le nombre de participants admissibles à la Stratégie a été de 51 p. 100 plus élevé que prévu. Les prévisions du coût du soutien du revenu, sur cinq ans, se sont fondées sur une estimation d'une population admissible de 26 500 participants (la pièce 16.5 illustre la différence entre les populations admissibles prévue et réelle). Des deux milliards de dollars environ consacrés à la Stratégie, 76 p. 100 des fonds sont présentement affectés au soutien du revenu alors que l'on prévoyait en affecter 36 p. 100. Parmi les facteurs qui ont été pris en considération pour établir ces prévisions, plusieurs ont été surestimés ou sous–estimés, selon le cas.

Pièce 16.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

16.29 Il n'existe pas de données sur le nombre de jours consacré à la pêche au poisson de fond durant une année, ni sur la proportion du revenu d'un pêcheur provenant de ce type de pêche. Il n'y a pas de données non plus sur le temps consacré par les travailleurs d'usine au traitement du poisson de fond, ni sur le revenu attribuable à ce traitement.

16.30 Les prévisions sont fondées sur le nombre de participants aux programmes antérieurs. Les données du ministère des Pêches et des Océans sur les travailleurs d'usine de transformation du poisson se fondaient sur des listes d'employés à un moment donné, alors que celles de DRHC s'appuyaient sur toutes les personnes ayant travaillé dans le secteur et ayant versé des contributions à l'assurance-chômage. Par conséquent, les deux estimations de la population visée par la Stratégie variaient entre 31 000 et 39 000 personnes.

16.31 La population sur laquelle les ministères disposaient de moins d'information était celle qui n'avait pas été touchée antérieurement par un moratoire. Par conséquent, les hypothèses qui ont dû être faites quant au nombre de participants potentiels ont pu influer grandement sur les prévisions.

16.32 Les critères d'admissibilité à la Stratégie ont dû être adaptés à cette situation. Ils visent ceux qui travaillent dans une entreprise de pêche ou une usine de transformation du poisson dont au moins 25 p. 100 de la valeur des débarquements ou du volume de traitement est en poisson de fond. Alors que des personnes se qualifiant pour la Stratégie selon ces critères peuvent n'avoir été employées qu'à des activités reliées au poisson de fond, d'autres pouvaient être admissibles sans liens au poisson de fond (voir les paragraphes 16.53 à 16.62), car les données disponibles portaient sur les établissements et non sur les particuliers.

16.33 Malgré un taux de soutien du revenu inférieur de 6 p. 100 à celui du Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord, l'environnement économique et plusieurs éléments de la Stratégie pouvaient favoriser une forte participation. La détérioration continue des stocks de poisson de fond décourageait les efforts de pêche dans ce secteur. Il devenait donc de plus en plus difficile aux personnes qui dépendent de cette pêche d'accumuler suffisamment de semaines de travail assurables pour recevoir des prestations d'assurance-chômage.

16.34 Les personnes admissibles pour toute la durée de la Stratégie avaient le choix entre un revenu garanti, avec des paiements réguliers au cours d'une année, et la perspective d'un emploi saisonnier auquel pouvaient s'ajouter des prestations d'assurance–chômage ou d'aide sociale si le nombre de semaines de travail ne permettait pas l'accès à l'assurance– chômage. Faire partie du « noyau de pêcheurs professionnels et d'usines de transformation du poisson » et, en bout de ligne, se retrouver dans une industrie plus stable qu'avant la crise et avec une possibilité de meilleurs revenus était une perspective intéressante. Ces facteurs n'ont cependant pas été pris en compte par DRHC et le MPO dans la prévision du taux de participation.

16.35 Selon une étude d'évaluation de DRHC, le revenu médian dans le cadre de la première année complète de la Stratégie (1995) était estimé à 14 721 dollars alors que le revenu médian avait été de 14 668 dollars pour les quatre années précédant la fermeture des pêches (1988-1991).

16.36 Un taux normal d'attrition, déterminé par la formule d'admissibilité, et un taux d'abandon annuel de 10 p. 100 avaient été utilisés pour prévoir le coût du soutien du revenu. On avait estimé qu'il ne resterait que 8 500 participants à la Stratégie en 1999, soit 28 p. 100 de la population prévue. Selon les données actuelles, il y a 21 722 participants dont l'admissibilité se termine en 1999, soit 54,2 p. 100 de la population admissible.

16.37 Le taux d'abandon tient compte de ceux et celles qui quittent le programme pour d'autres raisons que la fin de leur admissibilité ou que le choix d'une option de sortie. Le taux utilisé ne reconnaît pas toutefois les circonstances particulières susceptibles de créer des obstacles à l'adaptation de la main–d'oeuvre. La distribution géographique du chômage, avec des taux particulièrement élevés dans les petites collectivités isolées, est l'un de ces obstacles. Le manque d'emplois en est un autre, et son importance a été reconnue dans la Stratégie. À la fin mars 1997, on avait atteint un taux d'abandon de 0,5 p. 100 depuis le début de la Stratégie.

16.38 On prévoyait que les mesures de réduction de la capacité permettraient le retrait de 5 400 participants de la Stratégie. À part le coût des mesures de réduction, aucun autre coût n'avait été prévu pour ces participants. Le coût d'un retard d'un an dans la mise en oeuvre des mesures de réduction était estimé à 85 millions de dollars en aide

transitoire et à 80 000 dollars par participant qui demeurerait admissible à la Stratégie pendant toute sa durée. Le rachat des permis de pêche ne s'est effectué qu'en octobre 1995 et août 1996 et a entraîné le retrait de 478 détenteurs de permis de pêche au poisson de fond. Seulement 333 pêcheurs et membres d'équipage ont pris une retraite anticipée.

16.39 On ne disposait pas de données fiables et complètes sur la population visée. L'incidence de divers taux de participation et de variations dans la population admissible sur les prévisions de la Stratégie n'a pas été analysée. Le principal élément signalé a été le coût additionnel par participant advenant qu'une hypothèse soit inexacte. Faute de temps, diverses stratégies n'ont pas été envisagées alors que l'on reconnaissait que la stratégie proposée reposait sur des hypothèses qui pouvaient ne pas se matérialiser.

16.40 La pièce 16.6 présente les changements dans les fonds affectés à l'Adaptation de la main–d'oeuvre. La stratégie actuelle ne poursuit plus l'objectif initial de DRHC, soit aider les participants à s'adapter hors du secteur de la pêche au poisson de fond en les préparant au marché du travail. En août 1996, deux ans après la mise en oeuvre, on est passé d'une stratégie de participation active à une stratégie passive.

Pièce 16.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

16.41 En résumé, le calendrier pour élaborer une stratégie de l'envergure envisagée n'était pas suffisamment long. La date de mise en oeuvre n'a été fixée que pour assurer la continuité d'anciens programmes, en particulier le soutien du revenu, et non en fonction de l'objectif de restructuration de l'industrie de la pêche. À son entrée en vigueur, la Stratégie n'était pas assez au point pour que tous les intervenants adhèrent aux objectifs et aux concepts sous–jacents.

16.42 À l'avenir, lorsque des initiatives de cette envergure seront envisagées, le gouvernement devrait s'assurer que les ministères disposent du temps nécessaire pour élaborer des stratégies fondées sur des analyses complètes et pour évaluer les options possibles.

Réponse du Ministère : *DRHC convient qu'il est souhaitable que les ministères disposent du temps voulu pour élaborer de telles stratégies, lesquelles favorisent l'exécution d'analyses exhaustives et l'étude de toutes les options possibles, et aurait aimé qu'un tel outil existe dans le cas de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique (LSPA). Toutefois, le rapport de vérification ne fait aucune mention de l'urgence qu'il y avait de verser des prestations à des gens qui avaient perdu leur gagne–pain. Cette urgence justifiait, à notre avis, les moyens employés, malgré leurs lacunes.*

La gestion de DRHC a répondu au défi de la mise en oeuvre

16.43 Les difficultés éprouvées au moment de l'élaboration de la Stratégie ont eu des répercussions sur le travail des gestionnaires chargés de la mettre en place. La gestion a dû composer avec une demande pressante de répondre aux besoins des participants alors que certains éléments clés de la Stratégie n'étaient pas encore disponibles. Tout au long de la mise en oeuvre, d'importantes contraintes ont nécessité énormément de flexibilité et une bonne capacité de s'adapter rapidement aux changements de circonstances de la part des gestionnaires.

16.44 La mise en place des systèmes de paiement, de traitement des demandes et d'évaluation de l'admissibilité a été la principale préoccupation du personnel s'occupant de la Stratégie au cours de la première année. De nombreux problèmes de système se sont produits au cours des premiers mois et ont ralenti les opérations. Des sommes ont été payées en trop ou en moins, à cause de mauvaises interprétations ou d'erreurs de système. Par exemple, les différences entre les périodes de déclaration de revenus pour l'assurance–chômage et pour la Stratégie de même que

l'absence de rapprochement automatique entre les déclarations de revenus de ces deux systèmes ont entraîné des inexactitudes dans les paiements.

16.45 À des systèmes exigeant de bonnes capacités d'analyse se sont ajoutées des procédures d'admissibilité complexes, reliées à l'emploi au cours de plusieurs années antérieures, et qui nécessitaient une base de données exhaustives. DRHC a dû déployer beaucoup d'efforts pour adapter ses systèmes aux besoins de la Stratégie, ce qui a laissé peu de temps à l'effort d'adaptation de la clientèle hors de l'industrie.

16.46 Depuis le début, le Ministère comptait utiliser les services du Bureau de la vérification interne (BVI) et du groupe d'évaluation de programme de DRHC pour suivre de près la mise en oeuvre de la Stratégie. Plusieurs rapports ont été produits par le BVI, d'octobre 1994 à mai 1996, et leur examen nous a permis de mieux saisir la nature et l'importance des difficultés éprouvées depuis l'annonce du moratoire sur la pêche au poisson de fond de l'Atlantique, en avril 1994. Des observations et des recommandations importantes sur les difficultés opérationnelles s'y trouvaient. La pièce 16.7 contient quelques–unes de ces observations.

Pièce 16.7

Observations de la vérification interne - Développement des ressources humaines Canada

Rapports de la vérification interne	Difficultés opérationnelles
Revue avant la mise en oeuvre du système informatique de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique *(Octobre 1994)*	• Un grand nombre de paiements erronés a été relevé dès le début du programme à cause de faiblesses au niveau des systèmes.
Revue opérationnelle de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique *(Janvier 1995)*	• Objectifs du programme difficiles à atteindre à cause de facteurs tels que les délais dans la mise en oeuvre, les obstacles psychologiques et les incitations limitées à l'adaptation en dehors du secteur des pêches. • Retard dans la mise en place à cause de l'absence de plans opérationnels.
Rapport d'étude d'impact - Processus d'admission et d'évaluation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique *(Janvier 1996)*	• Un taux d'erreur important (Terre–Neuve 29,85 p. 100, autres régions 35,48 p. 100) a été noté dans le calcul de la durée de la période de prestations des participants à la Stratégie.
Revue opérationnelle de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique *(Février 1996)*	• Les changements fréquents ont miné la crédibilité des conseillers et les ont rendus plus réticents à appuyer les modifications apportées aux politiques. • Le niveau actuel de soutien financier constitue un obstacle à l'adaptation, car il se situe au–dessus du revenu tiré d'un emploi au salaire minimum.

16.47 Ces rapports ont donné lieu à certaines mesures, surtout à l'amélioration des systèmes informatisés et au réexamen de l'admissibilité des prestataires. D'autre part, ils ont mis en lumière les difficultés des régions qui devaient s'adapter aux différentes politiques et directives, allant même jusqu'à élaborer des politiques locales pour pallier le manque de consensus général. L'unité d'action en a souffert.

16.48 Le changement majeur auquel les régions ont dû faire face est incontestablement l'abandon de la politique de participation active obligatoire pour les participants. Cette politique visait à responsabiliser le participant en favorisant son effort d'adaptation afin d'améliorer ses chances de se retrouver un emploi. L'aide financière était donc liée à une participation active pour chacun des intéressés.

16.49 Des divergences régionales importantes ont été notées quant à l'application de cette politique. La région de la Nouvelle–Écosse, entre autres, insistait fortement auprès des participants pour qu'ils adhèrent à un programme d'adaptation, allant même jusqu'à cesser le paiement des prestations aux personnes qui refusaient de se conformer. Les participants pouvaient donc être traités différemment selon la région où ils habitaient et les politiques locales mises en place.

16.50 En novembre 1995, la participation active obligatoire pour tous les participants a été abandonnée pour faire place à une politique de priorisation, qui consistait à concentrer les efforts sur les participants les plus motivés et les plus aptes à s'adapter. Alors que certains conseillers ont vu d'un bon oeil ce changement, d'autres se sont tout simplement sentis trahis. La crédibilité des conseillers était en jeu : après avoir appuyé rigoureusement la politique de participation active, ils devaient maintenant changer d'orientation. Finalement, en août 1996, on abandonnait toutes les mesures d'adaptation pour réserver les fonds disponibles au soutien du revenu.

16.51 En résumé, les difficultés opérationnelles ont été nombreuses au cours de la mise en place de la Stratégie et DRHC a réagi au fur et à mesure que la situation changeait. Des contraintes opérationnelles ont influé sur l'évolution de la Stratégie, entraînant parfois une réévaluation des objectifs poursuivis.

16.52 À l'avenir, le gouvernement devrait s'assurer que le lancement d'une stratégie de cette envergure est fait avec la rigueur nécessaire, même si l'intervention est de nature ponctuelle.

Réponse du Ministère : *DRHC convient du fait que, dans la mesure du possible, le lancement d'une stratégie de cette envergure devrait se faire de façon coordonnée; le rapport de vérification ne fait toutefois pas mention du fait que le Ministère a fait tout en son pouvoir pour s'assurer qu'il en soit ainsi, et ce, malgré les nombreux changements auxquels il a dû faire face.*

Difficultés opérationnelles dans la gestion de l'admissibilité

Critères d'admissibilité difficiles à mettre en place

16.53 L'application des critères d'admissibilité a nécessité une collaboration entre Développement des Ressources Humaines Canada (DRHC) et le ministère des Pêches et des Océans (MPO). DRHC était chargé de déterminer si chacun des travailleurs avait suffisamment de semaines de travail assurables pour être admissible à la Stratégie, alors que le MPO devait confirmer le lien des travailleurs à l'industrie de la pêche au poisson de fond, c'est–à–dire déterminer les usines désignées et le statut de pêcheur accordé aux travailleurs.

16.54 L'admissibilité comprend deux volets :

- l'admissibilité du travailleur, établie à partir de ses liens avec le marché du travail et le secteur de la pêche au poisson de fond;

- la durée de la période d'admissibilité, qui peut varier entre deux et cinq ans.

16.55 Les critères servant à déterminer l'admissibilité et la durée des prestations ne sont pas faciles d'application, car ils n'ont pas été établis en fonction de la nature de l'information disponible. L'évaluation de l'admissibilité est

fonction des activités de travail des cinq ou six dernières années. Cette situation exige qu'on s'assure au préalable que les données requises pour l'évaluation existent, et qu'elles sont disponibles.

16.56 DRHC n'avait aucun moyen de déterminer si les travailleurs mis à pied par une usine désignée avaient réellement des liens avec la pêche au poisson de fond. On a retenu l'hypothèse que toutes les personnes ayant travaillé dans les usines désignées dépendaient de l'industrie du poisson de fond, peu importe la nature réelle de leur travail. Cela a donné accès au programme à tous les travailleurs de ces usines, y compris les personnes engagées dans la transformation d'autres espèces de poisson ou faisant d'autres types de travail.

16.57 Les pêcheurs ont droit aux prestations dans la mesure où il est établi que le volume des prises de poisson de fond de même que les revenus qui en découlent correspondent aux critères de la Stratégie. Or, dans la région de Terre–Neuve, le MPO ne tenait pas de registres sur les prises de poisson pour les vaisseaux mesurant moins de 35 pieds. L'information nécessaire à l'évaluation du statut de pêcheur pour ces travailleurs de la pêche n'était pas facilement disponible et, de ce fait, le traitement des demandes a manqué d'uniformité.

16.58 Le MPO était chargé d'évaluer la nature des opérations des usines de transformation du poisson de fond et de leur accorder le statut d'usine désignée selon des critères préalablement établis. La liste des usines désignées a été dressée au fur et à mesure que des travailleurs demandaient l'admissibilité à la Stratégie. Aucune liste complète et officielle n'était disponible au moment de notre vérification. Les situations ont été examinées au cas par cas, permettant ainsi au besoin certaines dérogations aux critères sous le couvert de circonstances atténuantes.

16.59 Certains propriétaires d'usine auraient préféré qu'on n'accorde pas le statut d'usine désignée à leur entreprise de crainte de perdre leurs employés, alors que des travailleurs réclamaient ce statut pour pouvoir bénéficier du programme. Pour être admissibles dans le cadre de la Stratégie, les travailleurs d'usine devaient avoir été mis à pied d'une usine désignée. Dans ce contexte, il était difficile de faire la distinction entre une mise à pied due au moratoire de la pêche au poisson de fond et une mise à pied saisonnière comme on en trouve généralement dans ce secteur de l'industrie. Les mises à pied ont été vérifiées à partir de l'information des relevés d'emploi pour les années de référence. En examinant les relevés d'emploi de plusieurs participants, nous avons noté que la majorité d'entre eux avaient été mis à pied chaque année, de la même façon, et à la même période, et ce durant les quatre ou cinq dernières années.

16.60 Selon les critères d'admissibilité appliqués par DRHC, il fallait une évaluation des liens avec le marché du travail pour chaque année civile. Les documents de base utilisés pour cette évaluation étaient les relevés d'emploi. Or, ces documents n'ont pas été conçus pour servir à déterminer le nombre de semaines assurables par année civile. Ils sont normalement utilisés pour établir le droit aux prestations d'assurance–emploi, fondé sur l'historique de travail des 52 semaines précédant la mise à pied. DRHC ne pouvait donc pas, dans plusieurs cas, déterminer le nombre de semaines assurables pour l'année examinée à partir du relevé d'emploi.

16.61 En résumé, la mise en oeuvre des critères d'admissibilité présentait de nombreuses difficultés. L'information disponible pour évaluer l'admissibilité des travailleurs de la pêche au poisson de fond n'a pas toujours permis de répondre clairement aux exigences des critères de la Stratégie. Par conséquent, des décisions pouvant avoir des répercussions sur le droit des requérants à recevoir des prestations ont été prises à partir d'information incomplète.

16.62 Le gouvernement devrait s'assurer, avant leur mise en place, que les critères d'admissibilité formulés dans le cadre d'une stratégie semblable sont clairs, logiques et applicables.

Réponse du Ministère : *DRHC convient que les critères d'admissibilité formulés dans le cadre d'une stratégie doivent être clairs, logiques et applicables avant leur mise en place.*

Processus complexe de détermination de la période d'admissibilité

16.63 Dans son rapport de janvier 1996, intitulé *Rapport d'étude d'impact — Processus d'admission et d'évaluation de LSPA*, le Bureau de la vérification interne de DRHC s'est penché sur la notion d'admissibilité et a signalé des taux d'erreur très élevés en ce qui a trait au calcul de la durée de la période de prestations (29,85 p. 100 pour la région de Terre–Neuve et 35,48 p. 100 pour les régions de l'Île–du–Prince–Édouard, du Québec, du Nouveau–Brunswick et de la Nouvelle–Écosse). À la suite de ce rapport, les régions de Terre–Neuve, de la Nouvelle–Écosse et de l'Île–du–Prince–Édouard se sont regroupées et ont mis en place l'unité spéciale DARE (*Duration Review Assessment Exercise*) en vue de revoir l'admissibilité des participants à la Stratégie. En avril 1997, un total de 12 214 dossiers avaient été revus. Un taux d'erreur dans le calcul de la durée de 29 p. 100 a ainsi été confirmé.

16.64 Nous sommes actuellement dans la quatrième et peut–être la dernière année de la Stratégie. L'admissibilité demeure un sujet d'intérêt, car les sommes consacrées au soutien du revenu sont directement liées à la durée de l'admissibilité aux prestations. Nous avons examiné la situation actuelle afin de nous assurer que des mesures correctives avaient été prises et que seules les personnes qui y avaient droit recevaient ou avaient reçu des prestations.

16.65 Nous avons tenu compte des différences régionales au niveau de la gestion de l'admissibilité dans la sélection de nos échantillons de dossiers à vérifier. Un échantillon de 100 dossiers a été sélectionné à partir de la population des participants des régions de Terre–Neuve, de la Nouvelle–Écosse et de l'Île–du–Prince–Édouard (ces régions avaient déjà revu de façon systématique un grand nombre de leurs dossiers). Un autre échantillon de 100 dossiers a été tiré de la population du Québec et du Nouveau–Brunswick où les mesures correctives mises en place étaient différentes. La vérification a porté sur l'examen des critères d'admissibilité (droit aux prestations et durée de la période d'admissibilité) appliqués par les deux ministères participants. La pièce 16.8 présente les résultats obtenus.

Pièce 16.8

Revue de dossiers des participants - Vérification de l'admissibilité à la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique

Régions	Population	Nombre de dossiers sélectionnés	Échantillons avec erreurs selon les critères de		Dossiers avec erreurs (Pourcentage)
			DRHC	MPO	
Terre Neuve Nouvelle-Écosse Île-du-Prince-Édouard	35 258	100	6	3	9
Québec Nouveau-Brunswick	3 543	100	36	2	38

16.66 Les erreurs relevées dans l'application des critères d'admissibilité propres à DRHC portent essentiellement sur la durée des prestations et se traduisent par des trop–payés et des moins–payés. La durée de la période d'admissibilité aux prestations n'a pas été évaluée en conformité avec les directives opérationnelles. Par conséquent, des paiements ont été faits, ou le seront probablement, à des participants dont l'admissibilité pour la période visée n'a pas été évaluée correctement. Les erreurs relevées dans l'application des critères d'admissibilité propres au

MPO remettent en cause l'admissibilité des participants étant donné que la dépendance face à l'industrie de la pêche au poisson de fond n'a pas pu être démontrée. Toutefois, le nombre d'erreurs relevées est faible.

16.67 Les résultats de notre vérification des critères appliqués par DRHC confirment la valeur du travail effectué par l'unité DARE dans les trois régions de Terre–Neuve, de la Nouvelle–Écosse et de l'Île–du–Prince–Édouard. Ces régions ont sensiblement amélioré la qualité de leurs décisions d'admissibilité, alors que les régions du Québec et du Nouveau– Brunswick conservent un taux d'erreur très élevé. Les différentes régions n'ont pas toutes accordé la même importance à la gestion de l'admissibilité. Par conséquent, les participants n'ont pas été traités de la même façon d'un endroit à l'autre.

16.68 Les directives n'ont pas été suffisamment claires pour assurer une interprétation uniforme des critères d'admissibilité. On a dû revoir les dossiers à plusieurs reprises, et des avis successifs ont été envoyés aux participants les informant de modifications à leur période d'admissibilité. Après plus de trois années d'opération, il y a encore beaucoup d'inexactitudes dans les dossiers.

16.69 Les trop–payés relevés grâce à ces revues étaient généralement dus à des erreurs administratives, et la politique adoptée a été de ne pas réclamer du prestataire le remboursement des paiements reçus en trop. On a même accordé aux prestataires huit semaines de grâce avant de mettre fin au paiement des prestations dans le cadre de la Stratégie.

16.70 Des différences régionales importantes au niveau de l'interprétation ou de l'application des critères d'admissibilité ont été notées au cours de notre examen. Lorsque le participant travaille dans une région désignée, affectée par une sévère réduction des prises de poisson, la Stratégie permet l'omission des deux années les plus défavorables pour le calcul de la durée de la période de prestations. La région de la Basse Côte–Nord s'est prévalue de cet avantage pour calculer les prestations de sa clientèle alors que d'autres localités aussi touchées par une grave réduction des prises n'y ont pas eu recours.

16.71 La vérification du statut de pêcheur pour les travailleurs d'usine qui avaient aussi pêché à plein temps pendant les premières années couvertes par la Stratégie ne s'est pas faite de la même façon pour tous les participants. La région du Québec, contrairement à ce qui s'est fait dans la région de Terre–Neuve, a accepté les semaines assurables de ces années comme étant des semaines de pêche au poisson de fond sans confirmer le statut de pêcheur du participant.

16.72 Les relevés d'emploi n'ont pas toujours été utilisés adéquatement pour déterminer le nombre de semaines assurables servant à établir la durée des périodes de prestations. Dans certains cas, le personnel a pris des décisions sans avoir obtenu toute l'information nécessaire. L'examen des relevés d'emploi et une meilleure analyse des faits à partir d'autres documents auraient pu, dans plusieurs cas, permettre une meilleure évaluation de la demande.

16.73 En résumé, l'examen de l'admissibilité est sans contredit un problème qui a été reconnu dès le début et qui a nécessité un effort considérable de la part du personnel et des gestionnaires. Les diverses interprétations et approches pour l'examen de la documentation ont entraîné des différences importantes dans l'évaluation de l'admissibilité. Les participants n'ont certes pas été informés en temps opportun de la période de prestations à laquelle ils avaient droit. Il est difficile de mener à bien les activités de counselling en l'absence d'information pertinente sur la durée de l'admissibilité des participants à la Stratégie. Les difficultés éprouvées lors de l'évaluation de l'admissibilité ont nécessité beaucoup trop d'efforts, de temps et d'énergie pour que le processus puisse être considéré efficient.

16.74 Le Ministère devrait :

- **s'assurer de compléter le plus tôt possible le travail d'examen entrepris par les régions de Terre–Neuve, de la Nouvelle–Écosse et de l'Île–du–Prince–Édouard;**

- **examiner la pertinence d'étendre cet examen à l'ensemble des participants à la Stratégie.**

Réponse du Ministère : *La réévaluation des dossiers de Terre–Neuve, de la Nouvelle–Écosse et de l'Île–du–Prince–Édouard sera terminée au début de l'automne. DRHC procède à la réévaluation des dossiers des régions du Nouveau–Brunswick et du Québec afin de s'assurer que les clients de ces régions sont traités de la même façon que ceux des autres régions et reçoivent leur juste part des prestations de sécurité du revenu relatives à la Stratégie.*

Les résultats de l'adaptation de la main–d'oeuvre ne seront pas connus

16.75 Développement des ressources humaines Canada s'est donné comme objectif d'adaptation de la main–d'oeuvre d'appuyer les clients dans leur adaptation hors du secteur de la pêche au poisson de fond. Le Ministère s'est fixé comme but l'adaptation de 50 p. 100 de la clientèle admissible à la Stratégie. L'atteinte de ce but se mesure de façon continue. La réussite de l'adaptation correspond au nombre total de participants qui ne dépendent plus du soutien du revenu de la Stratégie parce qu'ils sont devenus autonomes à l'extérieur du secteur de la pêche au poisson de fond, avec ou sans l'une des interventions offertes par la Stratégie.

16.76 Un indicateur unique, l'adaptation hors de la pêche au poisson de fond, a été utilisé pour mesurer les résultats. Une première cible de 25 000 participants a été établie comme résultat global des interventions d'adaptation de la Stratégie, qu'elles soient attribuables à DRHC ou au MPO. Une deuxième cible de 7 500 participants a été établie pour mesurer les résultats attribuables aux efforts de DRHC, la clientèle visée par la participation active ayant été établie à 15 000 participants. Lorsqu'il a fallu transférer des fonds des autres mesures d'adaptation de la Stratégie au soutien du revenu, la cible de 7 500 participants a été réduite à 5 500, puis finalement abandonnée.

16.77 Le Ministère a utilisé la méthode suivante pour estimer de façon continue l'adaptation réalisée. Le calcul des participants dont l'adaptation est réussie se fait à partir des données du système de paiements de la Stratégie et comprend les participants qui ont reçu moins de 25 p. 100 des prestations payables durant une période de 12 semaines. Dans le cas des participants qui se sont adaptés hors de la pêche au poisson de fond à la suite d'interventions de DRHC, telles que la Prime à l'emploi, les Subventions salariales, l'Aide au travail indépendant et les Perspectives d'emploi, l'ajustement en moins est de 35 p. 100. Cet ajustement se fonde sur les taux de succès qu'ont connus des programmes similaires par le passé dans les régions touchées par la Stratégie.

16.78 La fiabilité de cette méthode n'a pas été établie. Un sondage auprès des participants serait nécessaire pour établir le degré de confiance ou pour revoir le facteur d'ajustement. Le Ministère reconnaît que des suivis ou des évaluations sont nécessaires, mais il n'envisage pas d'en faire.

16.79 Le Ministère se devait d'évaluer un programme de cinq ans reconnu comme ayant été conçu rapidement. Deux types d'évaluation avaient été prévus. Un premier, à mener durant l'élaboration et la mise en place du programme, visait à recommander des améliorations au programme. Le Ministère a demandé et obtenu les études d'évaluation appropriées et une première évaluation a été complétée. Les études reliées à cette évaluation traitaient de questions appropriées et utiles à la gestion. Le deuxième type d'évaluation, à mener une fois le programme stabilisé, visait à évaluer les résultats obtenus et les effets du programme. Toutefois, à cause de l'évolution de la Stratégie, les efforts d'évaluation ont été abandonnés en mars 1997. Ainsi, le deuxième type d'évaluation ne sera pas poursuivi et plusieurs questions resteront sans réponse.

16.80 Parmi les questions importantes, que devait examiner la deuxième évaluation de programme, notons les suivantes : « Le soutien du revenu a–t–il servi à appuyer ou à restreindre l'adaptation efficace des clients de la Stratégie? Dans quelle mesure la Stratégie a–t–elle contribué à une transition ordonnée vers l'emploi hors du secteur de la pêche? » Avec l'abandon des efforts d'évaluation, on n'aura pas de réponses claires à ces questions et on ne dégagera pas de leçons qui pourraient être utiles à des programmes à venir. L'information nécessaire pour rendre

compte de l'argent dépensé ne sera pas disponible et la mesure dans laquelle les objectifs de la Stratégie ont été atteints ne pourra pas être déterminée. Le fait que l'information recueillie et les leçons apprises à la phase initiale puissent être perdues et que les résultats demeurent inconnus nous préoccupe.

16.81 Le gouvernement du Canada annonçait récemment que, par un changement provisoire au *Règlement sur l'assurance–emploi*, il permettrait que les prestations de soutien du revenu versées en vertu de la Stratégie soient considérées comme participation au marché du travail aux fins de l'assurance–emploi. Il annonçait également son intention d'examiner à l'automne les questions à plus long terme découlant de l'élimination de la Stratégie et de consulter les provinces et les intervenants de l'industrie concernés.

16.82 Le Ministère devrait poursuivre ses efforts d'évaluation de programme du volet Adaptation de la main–d'oeuvre de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, rendre compte des résultats et contribuer ainsi à une discussion éclairée de tout programme de ce genre qui pourrait être envisagé.

Réponse du Ministère : *Dans l'ensemble, DRHC est d'accord pour que les efforts d'évaluation du volet Adaptation de la main–d'oeuvre de la Stratégie et les rapports sur les résultats se poursuivent. Toutefois, du fait que ce volet n'est plus disponible, sauf en ce qui a trait à la sécurité du revenu, toute évaluation de la Stratégie devra faire partie de l'évaluation régulière des programmes de DRHC. Le Ministère a déjà tiré des leçons utiles de la Stratégie et continuera d'accéder aux résultats dans le cadre de ses activités courantes.*

Un cadre de reddition des comptes peu adapté à la Stratégie

16.83 La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique est le quatrième programme à s'attaquer aux problèmes associés au déclin du poisson de fond de l'Atlantique (voir le chapitre 14, pièce 14.12). Deux des trois programmes antérieurs à la Stratégie incluaient également des éléments visant la réduction de la capacité de l'industrie et l'adaptation de la main–d'oeuvre. Nous nous attendions donc à ce qu'une structure efficace de reddition des comptes ait été mise en place pour la Stratégie.

16.84 Avant l'entrée en vigueur de la Stratégie, le Conseil du Trésor informait le ministère des Pêches et des Océans et Développement des ressources humaines Canada qu'il les tenait responsables à part égale de la gestion de la Stratégie à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire. Il demandait à DRHC de mettre en place un système de contrôle permettant de s'assurer que les coûts ne dépassent pas l'enveloppe de financement accordée. DRHC a fait preuve d'initiative et a consacré temps et efforts pour que la contrainte financière imposée à la Stratégie soit respectée.

16.85 Les responsabilités des organismes devant élaborer et mettre en oeuvre la Stratégie n'ont pas été clairement définies et acceptées dans un protocole d'entente. Il n'y a pas de mécanisme formel pour coordonner les activités. La coordination était importante et des mécanismes d'envergure auraient dû être envisagés à cette fin. Dans l'ensemble, la coordination était informelle. Développement des ressources humaines Canada a reconnu qu'il s'agissait d'une stratégie nécessitant une administration conjointe des organismes concernés et a tenté d'assurer une coordination en invitant ses partenaires fédéraux à participer à l'équipe de gestion de la Stratégie de son ministère. Toutefois, cette autorité ne lui était pas reconnue et le Ministère a pu, par moment, irriter ses partenaires.

16.86 Bien que la mise en oeuvre des composantes corresponde généralement aux responsabilités des ministères participants, plusieurs initiatives se complétaient et nécessitaient la collaboration d'autres organisations et l'échange d'information. La détermination de l'admissibilité à la Stratégie et la désignation d'un noyau de pêcheurs professionnels en sont des exemples. Il y a certains protocoles d'entente entre DRHC et MPO relativement à des projets ou à l'échange d'information au niveau régional.

16.87 La Stratégie devait, selon les principes directeurs approuvés, offrir une approche intégrée à la réduction de la capacité et à l'adaptation des collectivités et des personnes touchées par le moratoire. Il était essentiel que la gestion et que la reddition des comptes aussi soient intégrées.

16.88 Toutefois, il n'y a pas eu de plan stratégique intégré pour recenser et ordonnancer les activités des organisations chargées de la mise en oeuvre de la Stratégie et pour définir les indicateurs et les attentes de rendement susceptibles d'être utilisés et surveillés et de faire l'objet de rapports périodiques. Alors que certaines activités étaient conjointes, chaque organisme menait ses activités d'évaluation et de vérification sans consolider les résultats.

16.89 Étant donné l'importance de la coopération entre les quatre organismes chargés de la mise en oeuvre pour le succès de la Stratégie, nous nous attendions à ce qu'une information intégrée soit communiquée au Parlement pour rendre compte de l'utilisation des fonds. Il n'y a pas eu de rapport commun des quatre organismes chargés de la Stratégie.

16.90 On trouve de l'information sur certains volets de la Stratégie dans la Partie III du *Budget des dépenses* du ministère des Pêches et des Océans et de Développement des ressources humaines Canada. Ces deux ministères ont également témoigné à plusieurs reprises de la mise en oeuvre de la Stratégie et des progrès accomplis devant le Comité permanent des Pêches et des Océans. Toutefois, ces rapports ne permettent pas de déterminer les progrès en vue d'atteindre l'objectif de la Stratégie de restructurer l'industrie de la pêche de façon à ce qu'elle devienne viable sur le plan économique et durable sur le plan environnemental.

16.91 En résumé, notre examen du cadre de reddition des comptes de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique a permis de relever des faiblesses importantes, qui ont eu des conséquences sur la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Il fallait accorder beaucoup plus d'attention à la planification d'une stratégie de cette envergure si l'on voulait atteindre les objectifs. Puisque plusieurs intervenants étaient mis à contribution et que les activités étaient souvent conjointes ou complémentaires, les différents volets devaient être méticuleusement agencés. Les prévisions ayant servi à la répartition des fonds entre les intervenants s'appuyaient sur une stratégie différente de celle qui a été finalement approuvée. Malgré de nombreuses consultations, les intervenants n'avaient pas nécessairement le même calendrier. La coordination ne s'est pas effectuée dans un cadre adéquat.

16.92 Advenant l'adoption d'une autre stratégie mettant plusieurs organismes fédéraux à contribution, le gouvernement devrait envisager la mise en place de mesures officielles pour permettre la reddition des comptes sur l'ensemble de la stratégie.

Réponse du Ministère : *Advenant l'adoption d'une autre stratégie qui touche plusieurs organismes fédéraux, DRHC convient qu'il faudrait envisager la mise en place de mesures formelles pour permettre la reddition des comptes sur l'ensemble de la stratégie. Le cadre de responsabilité actuellement en place pour la Partie II de la* Loi sur l'assurance– emploi *reflète l'engagement de DRHC face à ce principe.*

Conclusion

16.93 Après de nombreux efforts et des activités et programmes successifs pour soutenir la population touchée par les moratoires et la baisse des quotas de pêche au poisson de fond, il convient de se pencher sur la nécessité et la viabilité de telles interventions.

16.94 Dans une période de changements dramatiques dans l'industrie de la pêche de l'Atlantique, la Stratégie visait à poursuivre l'effort de soutien des travailleurs déjà entrepris dans cette industrie. Les programmes de soutien du revenu et d'adaptation de la main–d'oeuvre qui appuient la Stratégie n'ont cessé d'évoluer à mesure que les

différents éléments de la Stratégie tombaient en place. Une incertitude demeure quant à l'orientation première de la Stratégie : s'agit–il d'un programme de soutien du revenu ou de restructuration de l'industrie? Alors que les mesures actives d'adaptation avaient été conçues pour appuyer les efforts de restructuration de l'industrie, la coordination et l'ordonnancement des activités de la Stratégie n'ont pas permis de les maintenir. Depuis août 1996, l'abandon des mesures d'adaptation n'a laissé que le volet de soutien du revenu.

16.95 Les changements fréquents à la Stratégie n'ont pas facilité le travail de mise en oeuvre des mesures d'adaptation de la main–d'oeuvre. Ces changements ont suscité beaucoup d'incertitudes chez les participants et les intervenants. Les directives opérationnelles ont fait l'objet de nombreuses modifications et précisions. La gestion de l'admissibilité a été particulièrement touchée et il en est résulté un bon nombre de situations où le soutien du revenu n'a pas été attribué de façon juste et équitable pour tous les participants.

16.96 Les progrès réalisés en vue de l'objectif d'adaptation de la main– d'oeuvre ne seront pas mesurés par DRHC. Bien qu'une évaluation visant à améliorer le programme ait été complétée, la décision de ne pas poursuivre les efforts d'évaluation fera que l'on n'obtiendra pas de réponses à des questions importantes et, par conséquent, on ne dégagera pas toutes les leçons apprises et on ne rendra pas compte des résultats.

16.97 L'absence d'un cadre de reddition des comptes adapté à ce type d'intervention n'a pas permis de s'assurer de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé. Les efforts ont porté sur le soutien du revenu des personnes touchées par le moratoire sur la pêche au poisson de fond. La Stratégie n'a pas réduit la capacité de récolte du poisson de fond de façon marquée. Les mesures actives d'adaptation de la main–d'oeuvre ont été arrêtées et leur réelle contribution à réduire le nombre de personnes qui dépendent de cette industrie n'est pas connue. Une trop grande capacité de pêche demeure et cela représente un risque important à la durabilité de l'industrie de la pêche.

16.98 Puisque le gouvernement fédéral doit se pencher sur les questions à plus long terme découlant de l'élimination de la Stratégie en mai 1998, nous le pressons d'examiner de près les conséquences et les répercussions des décisions prises dans le cadre de la Stratégie afin d'en tirer des leçons utiles.

À propos de la vérification

Objectifs

Les objectifs de la vérification étaient de déterminer, aux fins de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, si :

- les programmes de soutien du revenu et d'adaptation de la main–d'oeuvre administrés par Développement des ressources humaines Canada contribuent de façon économique et efficiente à l'atteinte des objectifs;

- un cadre de reddition des comptes efficace a été établi.

Étendue

Notre vérification a porté sur les mesures mises en place par le ministère des Pêches et des Océans et Développement des ressources humaines Canada pour rendre compte de la réalisation de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique. Le volet Adaptation de la main–d'oeuvre, administré par Développement des ressources humaines Canada, a été examiné en fonction des objectifs de la Stratégie.

Nous avons revu les documents de planification et de mise en oeuvre qui décrivent les différentes étapes de l'évolution de la Stratégie. Nous avons examiné la manière dont DRHC s'acquitte des fonctions de vérification interne et d'évaluation de programme et, plus particulièrement, le travail effectué récemment sur la Stratégie. L'admissibilité des participants et leur droit aux prestations ont été couverts par l'examen des critères d'admissibilité appliqués à un échantillon de dossiers de participants à la Stratégie.

La gestion des mesures actives d'adaptation de la main–d'oeuvre n'a pas été vérifiée car, au moment de notre vérification, ces mesures avaient été abandonnées. Notre vérification n'a pas porté sur l'utilisation des fonds alloués à l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et au Bureau fédéral de développement régional (Québec).

Critères

Les critères utilisés pour notre vérification étaient les suivants :

- la planification et la mise en oeuvre des programmes de soutien du revenu et d'adaptation de la main–d'oeuvre administrés par DRHC doivent refléter les objectifs du gouvernement et être conçus de manière à réaliser les objectifs de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique;

- les résultats des activités de DRHC reliées à la Stratégie doivent être mesurés et connus;

- le Ministère doit fournir au Parlement de l'information fiable, pertinente et compréhensible;

- le Ministère doit s'assurer que tous ceux et celles qui sont admissibles, et seulement ceux et celles qui le sont, reçoivent un soutien du revenu;

- une structure de reddition des comptes efficace doit être en place pour la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique.

Équipe de vérification

Andrée Bélair
Kathleen Hobbs
Sylvie Paré
Michael Ryan

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Louis Lalonde.

Chapitre 17

Développement des ressources humaines Canada

Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats

Table des matières

Page

Points saillants 17-5

Introduction 17-7

Le Ministère a amorcé un virage 17-7

Objet de la vérification 17-7

Observations et recommandations 17-9

Le Ministère a fait des progrès vers une gestion axée sur les résultats 17-9

L'appui des employés et la participation de la haute direction sont essentiels 17-9

Les rôles et les responsabilités des partenaires sont, dans l'ensemble, bien définis 17-10

Un système de mesure des résultats a été instauré 17-13

Il reste certaines étapes à franchir pour en arriver aux fins prévues 17-15

L'équilibre dans les indicateurs est important 17-15

Des progrès restent à faire pour assurer la crédibilité des données 17-17

L'information au Parlement est incomplète 17-18

Le *Rapport annuel sur le Régime de pensions du Canada* évolue dans la bonne direction 17-19

Il n'y a pas de rapport distinct sur le Compte d'assurance–emploi 17-20

Les analyses actuarielles du Compte d'assurance–emploi ne sont pas déposées au Parlement 17-20

Cas n^{o} 1 — Gestion des comptes débiteurs 17-22

Des efforts importants sont déployés pour améliorer le rendement 17-23

Le rendement pourrait être mieux mesuré et ciblé 17-24

Une analyse plus approfondie du rendement est nécessaire 17-25

Certaines pratiques de recouvrement pourraient être améliorées 17-27

Cas n^{o} 2 — Protection de l'intégrité des programmes 17-29

La gestion de l'intégrité du Programme d'assurance–emploi est axée sur les résultats 17-29

Le rendement pourrait être analysé plus en profondeur 17-31

Conclusion 17-33

À propos de la vérification 17-34

Pièces

17.1 Sommaire schématique de la gestion axée sur les résultats de DRHC 17-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.2 Rôles et responsabilités - Assurance–emploi 1997 17-11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.3 Structure administrative - Régime de pensions du Canada 1997 17-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.4 Mesures de rendement principales définies par DRHC 17-14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.5 Dépenses de fonctionnement de DRHC 17-16

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.6 Évolution des comptes débiteurs 17-22

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.7 Progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie relative aux comptes débiteurs 17-24

17.8 Indicateurs et attentes de rendement pour les comptes débiteurs, par programme - 1997 17-26

17.9 Évolution des taux de recouvrement annuels 17-27

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.10 Âge chronologique des comptes débiteurs du Programme d'assurance–emploi 17-28

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.11 Âge chronologique des comptes débiteurs du Programme canadien de prêts aux étudiants17-28

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.12 Indicateurs et attentes de rendement pour la protection de l'intégrité des fonds publics - 1997 17-30

17.13 Évolution des économies totales - Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance–emploi 17-31

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.14 Évolution du rendement sur l'investissement de 1 $ - Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance–emploi 17-32

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Développement des ressources humaines Canada

Virage décisif vers une gestion axée sur les résultats

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Louis Lalonde

Points saillants

17.1 Le Ministère a amorcé un virage vers une gestion orientée sur les résultats. Il a entrepris plusieurs initiatives : la publication du *Cadre de responsabilité axée sur les résultats* (le Cadre), une consultation avec ses employés et l'établissement de mesures de rendement pour les principales activités. De plus, le Ministère a étendu l'application de ces mesures aux activités qu'il entreprend avec des partenaires. Les rôles et les responsabilités de ceux–ci sont, dans l'ensemble, bien définis. De plus, les nouvelles ententes relatives au développement du marché du travail incluent généralement les éléments essentiels à une bonne reddition des comptes entre ces partenaires.

17.2 Certaines étapes restent à franchir pour compléter ce virage. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) devra trouver l'équilibre qui convient entre l'efficacité, le coût et la qualité des services. À l'heure actuelle, les coûts ne sont pas analysés par rapport aux indicateurs principaux. Il faut aussi faire un lien entre le rendement et les conséquences d'avoir répondu ou non aux attentes.

17.3 Le Ministère a besoin de l'appui des employés qui travaillent dans les centres de ressources humaines du Canada (CRHC) s'il veut réussir la mise en oeuvre du Cadre. Il faudrait que les problèmes de crédibilité des données de certains programmes soient réglés dans les plus brefs délais afin que les employés aient confiance en l'information fournie, sans quoi l'ensemble de l'initiative peut être en péril.

17.4 L'information que reçoit le Parlement sur les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés est incomplète. À cause de l'importance et de la nature spéciale du Compte d'assurance–emploi, le Parlement gagnerait à ce que l'information soit regroupée en un seul endroit. Il n'y a pas de rapport distinct qui regroupe l'information financière sur le rendement. Un tel rapport pourrait inclure, entre autres, des renseignements sur le rendement, les résultats atteints et les analyses actuarielles qui ne sont pas présentement déposées au Parlement. Le dépôt des analyses actuarielles au Parlement améliorerait la transparence et rendrait disponibles les données nécessaires pour établir une réserve suffisante dans le Compte d'assurance–emploi.

17.5 Deux activités que nous avons vérifiées, soit la gestion des comptes débiteurs et la protection de l'intégrité des programmes, confirment l'avancement dans la gestion axée sur les résultats. Depuis 1994, le Ministère a déployé de grands efforts pour intégrer et harmoniser la gestion des comptes débiteurs de tous ses programmes. Cependant, la qualité du portefeuille des comptes débiteurs s'est détériorée au cours des cinq dernières années. Le rendement des comptes débiteurs pourrait être mieux mesuré, ciblé et analysé afin de permettre d'évaluer la rentabilité des activités de recouvrement du Ministère.

17.6 Quant aux activités de protection de l'intégrité des programmes, la gestion axée sur les résultats est plus avancée pour le Programme d'assurance–emploi. Depuis 1992, la Direction des enquêtes et du contrôle utilise l'information sur les résultats pour négocier les ressources requises et pour fixer une cible nationale de rendement. Cependant, les autres activités de protection des fonds publics pourraient être mieux mesurées et ciblées si l'on veut parvenir à une gestion qui se fasse en fonction des résultats.

Introduction

Le Ministère a amorcé un virage

17.7 Au cours des dernières années, nous avons vu se dessiner, au sein du gouvernement fédéral et ailleurs, une tendance vers une plus grande responsabilisation de la gestion. Plusieurs initiatives ont été prises au niveau fédéral : *Fonction publique 2000*, l'Examen des programmes, une flexibilité accrue au niveau de la gestion des ressources humaines, la préparation de plans d'activités et l'insistance sur la gestion en fonction des résultats.

17.8 Le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC) offre des services dans des secteurs variés, par exemple l'assurance–emploi, la Sécurité du revenu et les prêts aux étudiants. Les déboursés du Ministère, y compris ceux effectués pour le Compte d'assurance–emploi et le Régime de pensions du Canada, s'élevaient à 56 milliards de dollars en 1996-1997. Quelque sept millions de Canadiens et de Canadiennes ont reçu des prestations ou d'autres formes d'aide.

17.9 Le Ministère a amorcé un virage vers une gestion axée sur les résultats. La philosophie de gestion qui sous–tend ce virage déplace vers les résultats l'accent traditionnellement mis sur les moyens. Sur le plan pratique, cela veut dire que les gestionnaires seront de plus en plus responsabilisés grâce à des pouvoirs accrus et à l'assouplissement des règles bureaucratiques. De plus, on prévoit une meilleure reddition des comptes, avec accent sur les résultats atteints.

17.10 Pour compléter ce virage, DRHC travaille sur un certain nombre de fronts à la fois : le Réseau de prestation de services, le projet de remaniement de la Sécurité du revenu, la *Loi sur l'assurance–emploi*, la refonte du *Code canadien du travail*, les ententes sur les options de prestation de services et les ententes avec les provinces touchant certaines activités reliées au marché du travail.

17.11 Le Ministère a publié, en octobre 1996, un document intitulé *Cadre de responsabilité axée sur les résultats* (le Cadre), qui présente les principaux éléments de cette nouvelle philosophie de gestion. La pièce 17.1 résume schématiquement l'un des éléments importants du Cadre, soit la gestion axée sur les résultats. Le Ministère a aussi publié un document intitulé *Définition de nos rôles et responsabilités à l'appui des priorités ministérielles*, dans lequel il définit, en termes généraux, les rôles et les responsabilités des services ministériels. Par ailleurs, un document intitulé *Démarche pour des services de qualité* traite de l'approche adoptée par DRHC en ce qui concerne l'initiative de services de qualité. Tous ces documents sont interreliés.

Pièce 17.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Objet de la vérification

17.12 L'objectif de notre vérification était d'examiner un des éléments importants du *Cadre de responsabilité axée sur les résultats,* soit la gestion axée sur les résultats. Étant donné que DRHC occupe une place importante au sein du gouvernement fédéral, il nous apparaît opportun de faire le point sur les progrès déjà réalisés par le Ministère et sur les étapes qu'il lui reste à franchir. Afin de mieux apprécier où en est rendu le Ministère, nous avons choisi deux activités particulières, soit la gestion des comptes débiteurs et la protection de l'intégrité des programmes. Les observations découlant de la vérification de ces deux activités sont présentées aux paragraphes 17.67 et suivants.

17.13 Nous avons aussi examiné l'information communiquée au Parlement, y compris l'information sur les résultats. Pour ce faire, nous avons choisi les deux plus importants programmes du Ministère, soit le Régime de pensions du Canada et le Compte d'assurance–emploi. D'autres détails sur les objectifs, l'étendue et les critères de la vérification sont présentés à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Le Ministère a fait des progrès vers une gestion axée sur les résultats

L'appui des employés et la participation de la haute direction sont essentiels

17.14 La mise en oeuvre d'une gestion axée sur les résultats constitue toujours un défi de taille, car il s'agit de changer un ensemble complexe d'éléments et de dimensions qui sous–tendent les structures de gestion en place. Il importe d'abord de bien définir la nature du virage que l'on veut amorcer et d'en préciser les principaux paramètres. C'est ce que le Ministère a fait quand il a publié son *Cadre de responsabilité axée sur les résultats*, en octobre 1996. Ce document décrit les changements que le Ministère entend apporter à son approche de gestion. Bien que ce cadre soit récent, nous avons été en mesure de relever certains progrès réalisés au cours de la dernière année.

17.15 Une première condition pour le succès d'une initiative visant à changer l'approche de gestion est une formulation claire, qui reflète fidèlement la mission et les principes de fonctionnement du Ministère. C'est ce que nous retrouvons dans le Cadre. Nous avons en outre observé, lors de notre examen, la présence de documents de planification stratégique (*Sommaire du plan d'activités de DRHC*, *Budget des dépenses*, *Démarche pour des services de qualité*), qui sont reliés les uns aux autres et qui sont cohérents au niveau des objectifs visés et des moyens qui sont pris pour les réaliser.

17.16 Un autre élément nécessaire à la mise en oeuvre réussie d'un nouveau cadre de gestion est l'appui des employés. Le Cadre souligne l'importance d'une bonne consultation des employés. Le Ministère a fait des efforts en ce sens. Un questionnaire a été envoyé aux employés de certains centres de ressources humaines du Canada et il y a eu des groupes de discussion, dans cinq régions. Ces efforts de consultation ont permis de relever des réticences, de la part des employés, à l'égard de certains aspects de l'initiative. Étant donné l'importance d'obtenir leur participation, le Ministère poursuit les discussions en vue de répondre à leurs préoccupations.

17.17 La participation active de la haute direction est également un facteur déterminant du succès d'une gestion axée sur les résultats. Nous avons noté que le Ministère a mis sur pied un comité directeur sur la qualité des services, composé de sous–ministres adjoints. Depuis septembre 1995, ce comité s'est réuni régulièrement. On y discute des progrès accomplis dans la mise en oeuvre de services de qualité et d'une gestion axée sur les résultats, et l'on y prend diverses décisions afin d'assurer la réalisation des progrès à un rythme satisfaisant. Le conseil de direction du Ministère a également suivi les progrès réalisés et discuté de la mise en oeuvre de la nouvelle approche de gestion ainsi que des rapports de rendement qui ont été produits à ce sujet.

17.18 Le Ministère a aussi fait des progrès au niveau de la délégation des pouvoirs, et il a fait preuve d'une flexibilité accrue au niveau local. Il a entrepris la mise en oeuvre du Réseau de prestation de services en vue de faciliter l'accès des clients aux divers services de DRHC tout en réalisant des économies dans l'utilisation des ressources. Un des objectifs de cette initiative est d'accroître les pouvoirs, l'habilitation et la responsabilisation du personnel chargé de l'exécution. Les programmes de la Sécurité du revenu procèdent également à l'instauration d'un nouveau Réseau de prestation des services à la clientèle qui entraînera un élargissement des responsabilités assumées par les employés au niveau local.

17.19 Le Ministère publie des rapports qui témoignent des efforts qui sont faits en vue d'éliminer les obstacles, c'est–à–dire les irritants et les pratiques qui alourdissent et ralentissent inutilement la gestion et qui privent les employés de la flexibilité dont ils auraient besoin pour résoudre les problèmes rapidement et efficacement. Le Ministère signale ainsi plusieurs changements administratifs qui simplifient les processus d'approbation et qui accroissent les pouvoirs délégués au niveau local.

Les rôles et les responsabilités des partenaires sont, dans l'ensemble, bien définis

17.20 Dans le contexte d'une gestion axée sur les résultats, où les règles sont assouplies et plus de pouvoirs sont délégués, les responsabilités de chacun des intervenants doivent être clairement établies. Ceux–ci doivent avoir une idée précise de ce dont ils sont responsables et des résultats que l'on attend d'eux. Nous avons examiné deux programmes dont l'administration relève de plusieurs partenaires fédéraux afin de déterminer si les rôles et les responsabilités de chacun sont clairement définis: le Compte d'assurance–emploi et le Régime de pensions du Canada (RPC).

17.21 La pièce 17.2 décrit les rôles et les responsabilités des divers partenaires fédéraux dans l'administration de l'assurance–emploi. À notre avis, les rôles et les responsabilités des intervenants sont, dans l'ensemble, bien définis. Il existe un protocole d'entente entre DRHC et Revenu Canada qui précise, entre autres, les rôles et les responsabilités propres à chaque ministère. Ce protocole a été révisé en juin 1994. Quoique le rôle de la Commission d'assurance–emploi du Canada soit clair, il est tout de même limité et ne peut être comparé au rôle traditionnel d'un conseil d'administration.

Pièce 17.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.22 Quant au RPC, il est aussi administré et exécuté par divers partenaires fédéraux (voir la pièce 17.3). En raison de cette structure administrative, il est plus difficile de planifier et d'administrer le programme et de délimiter les responsabilités des différents ministères. Des protocoles d'entente ont donc été négociés et conclus entre les divers intervenants à l'administration du Régime. Ces protocoles clarifient les rôles et les responsabilités de chacun. Nous avons toutefois des préoccupations au sujet de certains aspects du rôle et des responsabilités de l'actuaire en chef.

Pièce 17.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.23 En vertu de la loi sur le RPC, l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières prépare des rapports actuariels sur la situation prévue du Compte du RPC pour les 75 années à venir. Ces rapports sont transmis au ministre des Finances qui les dépose au Parlement. Dans le cadre de notre vérification des prestations d'invalidité, l'année dernière, nous avons revu les hypothèses utilisées par l'actuaire en chef dans son *Quinzième rapport actuariel au 31 décembre 1993* (soit le dernier publié) à des fins de prévisions financières, et nous sommes d'avis qu'elles sont convenables et appropriées. Nous avons cependant des préoccupations quant aux rôles et aux responsabilités de l'actuaire en chef par rapport aux provinces; ces rôles et responsabilités gagneraient à être précisés.

17.24 Les gouvernements fédéral et provinciaux, en tant que partenaires dans le processus de prise de décision, peuvent faire appel aux services de l'actuaire en chef pour analyser les incidences de certaines modifications éventuelles au Régime. Nous nous attendions à ce que les analyses effectuées par l'actuaire en chef soient communiquées au moment opportun à tous les partenaires.

17.25 Lorsqu'il reçoit des demandes des provinces, l'actuaire en chef en informe le ministère des Finances, mais sans lui en communiquer le contenu. L'actuaire en chef nous a assurés que les résultats sont transmis directement au demandeur (la province) et que tous les résultats demeurent confidentiels. L'actuaire en chef n'informe pas les provinces des demandes qu'il a reçues du gouvernement fédéral. Nous croyons que toutes les analyses produites devraient être communiquées à tous les partenaires. Il est important que les rôles et les responsabilités de l'actuaire en chef soient clarifiés de sorte que tous les partenaires aient accès à la même information. Le processus de prise de décision serait ainsi plus transparent.

Un système de mesure des résultats a été instauré

17.26 L'élément central d'une gestion axée sur les résultats est leur mesure, car elle constitue une approche systématique qui permet d'attester la performance du Ministère. Les chefs de programme ont établi un maximum de trois mesures de rendement principales (dont les CRHC seront responsables), qui seront utilisées à des fins de rapport sur les résultats à la haute direction et au Parlement. La pièce 17.4 donne, en résumé, les mesures principales qui ont été retenues pour chacun des secteurs d'activité. Des mesures de rendement secondaires sont utilisées pour faciliter la surveillance d'activités particulières.

Pièce 17.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.27 En se concentrant ainsi sur un nombre restreint d'indicateurs de rendement, le Ministère est davantage en mesure de s'assurer que l'attention et les efforts des gestionnaires et des employés convergent vers les aspects du rendement jugés prioritaires. À cette fin, DRHC produit régulièrement des rapports de rendement qui font l'objet de discussions et de suivi par la haute direction du Ministère. Enfin, DRHC a entrepris d'établir un Système de gestion ministériel (SGM). Ce système électronique vise à intégrer et à rationaliser le traitement de l'information. Entre autres, il permettra de produire plus facilement les rapports de rendement nécessaires à une gestion axée sur les résultats.

17.28 Dans un contexte de collaboration accrue entre les divers paliers de gouvernement, DRHC n'a pas restreint l'application de cette nouvelle approche à ses propres activités, mais il l'a aussi étendue à celles qu'il a entreprises de concert avec ses partenaires. Par exemple, le Ministère a conclu avec plusieurs provinces des ententes relatives au développement du marché du travail. Ces ententes ont été conclues à la suite de la proposition fédérale d'établir avec les gouvernements provinciaux et territoriaux un nouveau partenariat au niveau des activités liées au marché du travail en fonction de la nouvelle *Loi sur l'assurance–emploi.* Les nouveaux arrangements ont pour objectif d'aider à remettre les chômeurs canadiens au travail, d'encourager l'innovation et l'adoption de pratiques éprouvées et de renforcer les partenariats fédéraux– provinciaux–territoriaux.

17.29 Les ententes incluent généralement les éléments essentiels à une bonne reddition des comptes entre partenaires. Plus précisément, elles cernent des indicateurs précis pour mesurer les résultats et définissent les cibles à atteindre. Le Ministère se servira de ces mêmes indicateurs pour s'acquitter de ses obligations en matière de suivi et d'évaluation. Ils sont les suivants : la priorité d'accès aux prestataires d'assurance–emploi actifs, le nombre de clients de l'assurance–emploi qui sont retournés au travail et les économies au Compte d'assurance–emploi réalisées en réduisant la dépendance à l'égard des prestations d'assurance–emploi.

17.30 Il importe cependant que l'information sur le rendement ainsi produite ne reste pas lettre morte, mais qu'elle soit utilisée de façon fructueuse par les gestionnaires des programmes. Ainsi, la Direction des enquêtes et du contrôle du Ministère, ayant pour objectif de prévenir, de contrer et de détecter les fraudes et les abus dont fait l'objet le Compte d'assurance–emploi, a retenu les économies totales générées par ses activités comme principal indicateur de rendement. L'adoption de cet indicateur a eu une incidence marquée sur la nature et l'étendue des activités d'enquête et de contrôle et a encouragé les gestionnaires à mettre l'accent sur la quête de l'équilibre qui convient entre la prévention et la détection. Cet indicateur est devenu un élément pour déterminer le niveau de

ressources qu'il faut attribuer au programme et faciliter la reddition des comptes. Le chapitre 11, intitulé « Vers une gestion axée sur les résultats », contient plus de détails à ce sujet.

Il reste certaines étapes à franchir pour en arriver aux fins prévues

L'équilibre dans les indicateurs est important

17.31 Le Ministère a décidé de restreindre le nombre de ses indicateurs principaux afin de permettre à la haute direction et aux employés de se concentrer sur les résultats stratégiques recherchés au lieu de se noyer dans un océan d'information. L'accent mis sur quelques indicateurs est donc utile.

17.32 Il importe de tenir compte des attentes raisonnables de la clientèle dans le choix des indicateurs principaux car, comme le souligne le Cadre: « (les clients) sont les mieux placés pour définir la nature des services de qualité ». Ainsi, l'assurance–emploi a fondé le choix de certains de ses indicateurs sur des sondages effectués auprès de sa clientèle, qui démontraient quels aspects des services offerts elle privilégiait. Les programmes de la Sécurité du revenu prévoient aussi inclure éventuellement parmi leurs indicateurs un indice de satisfaction de la clientèle.

17.33 La sélection de quelques indicateurs principaux revêt une importance capitale, car ils deviendront les balises déterminantes de la qualité de la gestion des programmes et des services. Le choix des indicateurs comporte cependant des risques, car l'accent mis sur des indicateurs très ciblés peut avoir des conséquences sur les autres aspects du rendement qui n'ont pas été jugés prioritaires. Les indicateurs principaux retenus par le Ministère sont présentés à la pièce 17.4; ils reposent surtout sur des questions de rendement. Par exemple, le rendement des centres téléphoniques est beaucoup plus important pour ceux qui desservent les programmes de la Sécurité du revenu que pour ceux qui desservent le Programme d'assurance–emploi. Par conséquent, le pourcentage d'appels téléphoniques auxquels on a répondu est considéré comme un indicateur principal pour la Sécurité du revenu, alors qu'il a été relégué au niveau d'indicateur secondaire pour l'assurance–emploi.

17.34 Le Cadre spécifie : « Les mesures de résultats devraient établir l'équilibre qui convient entre l'efficience, l'efficacité, le coût et la qualité des services. » Les indicateurs principaux des programmes du Ministère ne tiennent pas compte des coûts et de l'efficience; seuls les indicateurs secondaires le font. Cependant, les indicateurs secondaires, contrairement aux indicateurs principaux, ne sont pas tous ciblés et ne font pas l'objet de rapports au Parlement.

17.35 Il y a un lien étroit entre les coûts et les résultats. Par exemple, il est important de connaître l'incidence d'une amélioration de la qualité des services sur les coûts. Même si le Ministère a établi plusieurs mesures pour améliorer le service, il ne dispose pas toujours d'information adéquate pour apprécier le lien entre l'efficacité et les coûts. Puisque le Ministère prévoit réduire ses coûts de fonctionnement dans les années à venir (voir la pièce 17.5), il sera important pour lui de tenir compte de l'aspect coût lorsqu'il analyse les résultats atteints.

Pièce 17.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.36 Le Ministère a l'intention de revoir et de raffiner, de façon continue, les indicateurs de rendement. En effet, comme les questions de rendement évoluent, les indicateurs aussi doivent évoluer. Un indicateur principal peut devenir un indicateur secondaire et vice versa. Le Ministère revoit présentement les indicateurs principaux pour 1998-1999. Quoique certains ajustements puissent être nécessaires pour tenir compte des leçons apprises, il importe de se servir des mêmes indicateurs pendant un certain temps pour dégager les tendances et déterminer si le rendement s'améliore ou se détériore.

17.37 De plus, comme l'indique le Cadre, un élément essentiel du système de mesure de la gestion orientée sur les résultats est l'évaluation de l'efficacité globale des programmes. Or, les indicateurs utilisés présentement mettent l'accent sur la gestion courante et les extrants des programmes. Les résultats d'un programme doivent aussi traiter des conséquences, soit les effets et les répercussions de ces extrants. Cette information est généralement produite dans le cadre d'évaluations de programme périodiques.

17.38 Par exemple, la Direction générale de l'évaluation et de l'exploitation des données surveille les répercussions de la nouvelle législation sur l'assurance–emploi. Pour ce faire, elle mènera entre autres une enquête sur les répercussions de ce programme sur les particuliers, procédera à une analyse qualitative au niveau communautaire et demandera à des spécialistes d'effectuer des analyses. Il serait important d'examiner cette information en parallèle avec les indicateurs principaux, pour rendre compte du rendement et avoir un portrait global des résultats atteints.

Des progrès restent à faire pour assurer la crédibilité des données

17.39 Un système utile de mesure des résultats est un facteur primordial dans la mise en oeuvre réussie d'une telle initiative. Le Conseil du Trésor abondait également en ce sens puisque sa décision d'approuver la nouvelle structure de planification, de rapport et de responsabilisation du Ministère dépendait de « l'élaboration de meilleures stratégies de mesure du rendement et de résultats clés plus précis. » Il importe donc que les données qui traduisent l'atteinte des résultats soient crédibles. En effet, tant la haute direction qui utilise ces données afin de prendre des décisions que les employés qui comptent sur elles pour obtenir une rétroaction utile sur leur rendement doivent être en mesure d'avoir confiance en l'information fournie, sinon les risques qu'elle ne soit pas utilisée seront élevés, et cela peut mettre en péril l'ensemble de l'initiative.

17.40 Le Parlement est également un utilisateur important de l'information sur les résultats. Grâce à elle, le Ministre peut répondre au Parlement de l'efficacité des programmes de DRHC. Nous notons cependant, aux paragraphes 17.47 à 17.66, que le Parlement ne reçoit pas présentement toute l'information qui lui serait nécessaire. Il importe que l'information fournie au Parlement soit crédible afin que celui–ci puisse l'utiliser dans les autorisations de financement.

17.41 Une vérification effectuée par le Bureau de vérification interne du Ministère a relevé certains problèmes pour ce qui est de la crédibilité qu'accordent les employés aux données de certains programmes. Cette perception négative peut être attribuée, dans le cas du Programme travail, à la nouveauté relative des indicateurs. Dans le cas des programmes de la Sécurité du revenu, des données préliminaires sont recueillies manuellement, ce qui augmente le risque d'une fiabilité d'ensemble moins grande. Le Ministère soutient qu'avec le remaniement des programmes présentement en cours, ses méthodes de collecte seront éventuellement automatisées. En ce qui a trait au Fonds d'investissement dans les ressources humaines, une étude entreprise par la Direction générale de l'évaluation et de l'exploitation des données vise à résoudre certains des problèmes de méthodologie associés à la mesure des économies additionnelles générées par le programme.

17.42 Le Programme d'assurance– emploi, pour sa part, a déjà établi, depuis plusieurs années, un système de saisie, d'analyse et de rapports pour les données sur le rendement. Le rapport de la vérification interne souligne que, bien qu'il soit possible d'apporter des améliorations au système, celui–ci a tous les attributs d'un système efficace et utile. Les employés ne se préoccupent donc pas autant de la crédibilité des données provenant des systèmes de l'assurance–emploi.

17.43 Néanmoins, lors de diverses consultations menées par le Ministère, les employés ont exprimé un certain scepticisme quant à la crédibilité des données. Cette situation présente un défi majeur au Ministère, car l'appui des employés, en particulier à la base et au niveau local, est un élément crucial, qui déterminera le succès de la mise en oeuvre du Cadre. En outre, le Bureau de vérification interne souligne que la capacité de faire le suivi de l'information sur le rendement et de l'analyser a été en grande partie déléguée aux bureaux régionaux et aux CRHC, qui ne disposent pas nécessairement des ressources et des compétences voulues.

17.44 Il sera difficile de faire accepter aux employés la nécessité d'une gestion en fonction de certaines cibles de rendement s'ils ne croient pas pouvoir se fier aux données qui sous–tendent l'établissement de ces cibles. Dans son rapport, le Bureau de vérification interne indique, parmi les prochaines étapes à franchir, la nécessité de faire un lien entre le rendement et les conséquences d'avoir répondu ou non aux attentes. On peut également s'attendre à ce qu'un lien soit établi entre l'affectation des ressources et les résultats. Il est clair qu'un appui plus solide des employés devra être obtenu si le Ministère veut franchir ces étapes avec succès.

17.45 Étant donné que l'acceptation au niveau local est primordiale, il serait bon que le Ministère clarifie, dans des délais raisonnables, l'ambiguïté qui règne au niveau de la crédibilité des données. Ainsi, certains contrôles de la qualité pourraient renforcer la confiance à l'égard de l'information produite et fournir un niveau d'assurance raisonnable de sa fiabilité. Le Bureau de vérification interne, dans son rapport à ce sujet, soulignait le besoin de mettre à l'essai les données afin de s'assurer qu'elles sont pertinentes et, surtout, fiables.

17.46 Afin de consolider les progrès accomplis et de maintenir le rythme de la mise en oeuvre d'une gestion axée sur les résultats, le Ministère devrait :

- **s'assurer que le choix des indicateurs de rendement principaux tient compte des coûts;**

- **s'assurer de la qualité des données sur le rendement en vue d'en augmenter la crédibilité auprès des employés et des gestionnaires qui les utilisent;**

- **s'assurer que les indicateurs principaux sélectionnés soient en place un certain temps afin d'évaluer le rendement au fil des ans.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère tient compte des coûts au moment d'établir les indicateurs principaux et les cibles connexes. Les indicateurs principaux ont pour objet de rendre compte des résultats, le suivi des coûts étant exercé à l'aide des indicateurs secondaires. Le Ministère demeure engagé à maintenir les indicateurs établis de sorte que le rendement puisse être évalué de façon suivie.*

Nous mettons au point un mécanisme pour garder l'intégrité des données qui permettra aux partenaires de la prestation des services de transmettre directement les données aux systèmes de DRHC. Certains problèmes de fiabilité sont attribuables aux problèmes des systèmes, qui seront éventuellement réglés, ainsi qu'aux méthodes de saisie des données, qui seront bientôt fixées.

L'information au Parlement est incomplète

17.47 Le *Cadre de responsabilité axée sur les résultats* définit les éléments fondamentaux qui permettront à DRHC de rendre compte à ses employés, partenaires et clients et aux parlementaires de la gestion de ses ressources et des résultats obtenus.

17.48 Nous avons examiné l'information sur les résultats communiquée au Parlement : la Partie III du *Budget des dépenses*, le *Sommaire du plan d'activités de DRHC* ainsi que le *Rapport annuel du Régime de pensions du Canada*.

17.49 La Partie III du *Budget des dépenses* de DRHC pour 1997-1998 et le *Sommaire du plan d'activités de DRHC 1996-1997* ne présentent pas encore tous les résultats atteints par rapport aux objectifs établis pour les principaux indicateurs de rendement. Il est encore trop tôt dans la mise en oeuvre pour présenter cette information. Nous incitons le Ministère à communiquer régulièrement à ses employés, à ses partenaires, à ses clients et au Parlement les résultats atteints dès que l'information sera disponible et crédible.

Le *Rapport annuel sur le Régime de pensions du Canada* évolue dans la bonne direction

17.50 Le *Rapport annuel sur le Régime de pensions du Canada* (RPC) est un document de reddition des comptes particulièrement important à cause de la gestion conjointe avec les provinces et du partage des responsabilités entre différents ministères fédéraux. DRHC est chargé de l'administration du *Régime de pensions du Canada* (loi), à l'exception de la perception des cotisations qui, elle, relève du ministre du Revenu national. Le ministre des Finances et ses homologues des provinces visées sont responsables d'établir les taux de cotisation du Régime.

17.51 Dans le rapport annuel du RPC pour l'exercice 1995-1996, on trouve un excellent aperçu des responsabilités des divers ministères qui participent à la mise en oeuvre du Régime. On y présente aussi un bon sommaire des services offerts, de la clientèle desservie et des prestations payées, ce qui constitue une nette amélioration par rapport aux années antérieures.

17.52 Pour compléter le rapport, nous suggérons les éléments suivants:

- une discussion du mandat, des objectifs et des stratégies adoptés par la direction et des explications sur la façon dont les activités et les services offerts appuient les objectifs et le mandat du RPC;

- une comparaison du rendement atteint par rapport à des cibles ou à des objectifs, pour compléter l'information sur l'atteinte des résultats, lorsque les systèmes le permettront;

- de l'information prospective suffisante, par exemple les effets du vieillissement de la population;

- la présentation d'information sur l'interrelation entre les questions économiques et sociales;

- une information complète et pertinente sur les activités importantes reliées aux prestations d'invalidité.

17.53 Le Ministère devrait s'assurer que le rapport annuel du Régime de pensions du Canada reflète bien le mandat, les objectifs et les stratégies du Régime et y inclure plus d'information prospective et, aussitôt qu'elle sera disponible, de l'information plus complète sur le rendement par rapport aux attentes.

Réponse du Ministère : *Nous acceptons la recommandation et nous nous efforcerons d'intégrer, lorsqu'ils seront connus, toute stratégie pertinente et tout renseignement sur l'orientation future et le rendement selon les résultats attendus du Régime de pensions du Canada (RPC).*

Il convient également de noter que des renseignements sur l'orientation future et la situation financière anticipée du RPC sont déjà disponibles dans d'autres documents, notamment la Partie III du Budget des dépenses *et le rapport actuariel du RPC.*

Il n'y a pas de rapport distinct sur le Compte d'assurance–emploi

17.54 Il n'y a pas de rapport distinct sur le Compte d'assurance–emploi (CAE). Les renseignements au sujet du budget et du rendement sont divulgués dans la Partie III du *Budget des dépenses* du Ministère. Les états financiers vérifiés sont quant à eux inclus dans le Volume I des *Comptes publics*.

17.55 Ni la *Loi sur le ministère du Développement des ressources humaines*, ni la *Loi sur l'assurance–emploi* n'exige qu'un rapport distinct soit préparé et présenté au Parlement, à l'exception de celui portant sur les observations et l'évaluation de l'adaptation aux changements apportés par la nouvelle loi. Ce rapport doit être présenté au plus tard le 31 décembre, pendant les quatre prochaines années.

17.56 Le fait que l'information financière sur le rendement soit diffuse et qu'il soit difficile de connaître les résultats atteints par rapport au budget et au plan d'activités qui s'appliquent aux opérations du CAE nous préoccupe. De plus, il n'y a pas d'information sur le rendement au chapitre de la perception des cotisations, dont la responsabilité incombe à Revenu Canada.

17.57 Nous croyons que l'importance et la nature spéciale du Compte d'assurance–emploi, qui est entièrement financé par les employeurs et les travailleurs, justifient un rapport distinct. Celui–ci regrouperait l'information en un même endroit et il inclurait, entre autres, des renseignements sur le rendement, les résultats et les états financiers vérifiés. Le rapport pourrait faire le lien avec le nouveau *Rapport de rendement* que le Ministère doit maintenant déposer au Parlement tous les automnes.

17.58 Le Ministère devrait produire en temps opportun un rapport donnant de l'information complète et pertinente sur les principales activités reliées au Compte d'assurance–emploi afin de rendre compte des résultats atteints et de la gestion des ressources qui lui sont confiées.

Réponse du Ministère : *En adoptant une loi à cet effet, le Parlement a éliminé la nécessité de rédiger un rapport annuel sur le Compte d'assurance–emploi (CAE). Le rapport sur le rendement du Ministère et le rapport sur les plans et les priorités contiennent les renseignements relatifs aux principales activités liées au rapport sur le CAE visant les résultats atteints et la gestion des ressources touchées. Toutefois, DRHC étudiera la possibilité de rédiger un rapport complet sur le CAE.*

Les analyses actuarielles du Compte d'assurance–emploi ne sont pas déposées au Parlement

17.59 La *Loi sur l'assurance–emploi* prévoit que « la Commission fixe, avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre [de DRH] et du ministre des Finances, le taux de cotisation qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance–emploi et maintenir une certaine stabilité des taux. » Il s'agit d'une modification par rapport à l'ancienne *Loi sur l'assurance–chômage*. La nouvelle loi permet donc au Compte d'établir au cours d'un cycle économique une réserve pour financer les déficits sans avoir à augmenter le taux de cotisation.

17.60 Dans notre Étude des principaux programmes sociaux fédéraux de 1994, nous avions mentionné que l'établissement d'une réserve raisonnable dans le Compte d'assurance–chômage serait souhaitable. Cela diminuerait la nécessité d'emprunter, réduirait les frais d'intérêt, assurerait une stabilité relative du taux de cotisation et prémunirait le Compte contre les augmentations imprévues de coûts. Nous avions alors soulevé des questions qui méritaient d'être évaluées, telles que le montant qui constituerait une réserve raisonnable et le délai nécessaire pour la constituer.

17.61 Nous avons noté que la Commission ne s'est cependant pas encore prononcée sur les questions d'une réserve raisonnable et du temps qu'il faudrait pour l'établir afin d'assurer un apport de revenus suffisant et de maintenir une certaine stabilité des taux au cours d'un cycle économique.

17.62 La Commission, en se fondant sur le rapport de l'actuaire en chef de DRHC, a fixé le taux de cotisation des travailleurs pour 1997 à 2,90 $ par tranche de 100 $ de rémunération assurable (le taux de 1996 était de 2,95 $). Ainsi, une réserve de quelque 12 milliards de dollars est prévue à la fin de 1997. Cette réserve représentera environ 1,2 fois le montant annuel moyen prévu des prestations ordinaires.

17.63 Dans ce rapport interne, l'actuaire en chef mentionne ce qui suit:

> ...le montant des réserves qu'il faut pour assurer une « certaine stabilité » des taux ne sera jamais un montant fixe. Les réserves seront au plus bas au creux d'une récession, et augmenteront pendant la reprise économique.

> Il ne semble pas nécessaire de prévoir des réserves de plus de 15 milliards [de dollars], mais à partir de 10 milliards [de dollars] il faudra aussi se protéger contre l'instabilité que pourrait paradoxalement provoquer un excès de réserves ou une accumulation prématurée.

17.64 Cependant, les analyses actuarielles, si importantes dans la question de l'établissement du taux de cotisation du CAE, ne sont pas rendues publiques comme c'est le cas pour celles du Régime de pensions du Canada. Le fait de rendre publiques les analyses actuarielles améliorerait la transparence et la disponibilité des données nécessaires pour connaître les répercussions potentielles des options avancées.

17.65 Étant donné le manque d'information publique sur les analyses actuarielles, la détermination du taux de cotisation manque de transparence et risque donc d'être influencée par des facteurs qui ne sont pas nécessairement liés à l'objectif prévu dans la loi, soit assurer un apport de revenus suffisant et maintenir une certaine stabilité des taux. En effet, l'établissement du taux de cotisation pourrait être influencé par le fait que tout excédent ou déficit annuel du Compte se répercute sur le déficit du gouvernement. Par exemple, si le Compte affiche un excédent annuel de cinq milliards de dollars, le déficit fédéral pour l'exercice en question sera réduit d'autant.

17.66 Les analyses actuarielles nécessaires à l'établissement du taux de cotisation du Compte d'assurance–emploi, y compris le niveau d'une réserve raisonnable et le temps requis pour l'atteindre, devraient être déposées au Parlement afin de rendre la détermination du taux de cotisation plus transparent.

Réponse du Ministère : *Toute l'information pertinente sur le Compte d'assurance–emploi est déjà rendue publique, notamment par le biais de la mise à jour annuelle relative à la situation économique du gouvernement, du Budget, du* Budget des dépenses principal *et de la documentation produite régulièrement à l'appui des communiqués de presse annonçant la décision rendue concernant le taux de cotisation.*

Cas nº 1 — Gestion des comptes débiteurs

17.67 Le Ministère gère un des plus importants portefeuilles de comptes débiteurs du gouvernement. Les comptes débiteurs, qui proviennent essentiellement des programmes de prêts aux étudiants, d'assurance–emploi et de la Sécurité du revenu, sont passés de 1,6 à 2,6 milliards de dollars au cours des cinq dernières années, soit une augmentation de 1 milliard de dollars ou de 65 p. 100 (voir la pièce 17.6). Les comptes débiteurs des programmes de prêts aux étudiants et d'assurance–emploi représentent respectivement 73 p. 100 et 23 p. 100 du total du portefeuille. Le recouvrement des comptes débiteurs est une source de financement importante. Par exemple, dans le cas du Compte d'assurance– emploi, les montants recouvrés, d'environ 340 millions de dollars pendant les douze mois se terminant le 31 mars 1997, représentaient près de 25 p. 100 des dépenses d'administration.

Pièce 17.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.68 Afin de mieux apprécier où en était rendu le virage vers une gestion axée sur les résultats, nous avons examiné la gestion des comptes débiteurs, dont la responsabilité est partagée entre les employés des programmes et ceux de la Direction des services financiers et administratifs. Lorsque la gestion d'une activité est partagée, la responsabilité des résultats est d'autant plus importante si l'on veut que les efforts des différentes parties aillent dans le même sens.

17.69 Les comptes débiteurs actifs et inactifs des programmes d'assurance–emploi et de la Sécurité du revenu découlent essentiellement de versements excédentaires qui ont été détectés et enregistrés comme montants à recouvrer. Les comptes débiteurs actifs sont ceux dont le recouvrement se fait à même les prestations versées aux bénéficiaires; ils sont recouvrés par les employés responsables de la mise en oeuvre des programmes. Par contre, les comptes débiteurs inactifs sont ceux dont les bénéficiaires ne reçoivent plus de prestations; ils sont recouvrés par

des agents spécialisés en recouvrement des douze centres de recouvrement qui relèvent de la Direction des services financiers et administratifs. Les employés des centres de recouvrement sont passés de 251 à 310, de 1992-1993 à 1996-1997.

17.70 Le Ministère doit aussi recouvrer les prêts aux étudiants dont les engagements de remboursement n'ont pas été respectés. La responsabilité de recouvrer les nouveaux prêts aux étudiants en défaut a été transférée aux institutions financières, en août 1995. Ainsi, le portefeuille actuel de prêts aux étudiants à recouvrer du Ministère ira en diminuant. À l'heure actuelle, le Ministère a recours aux services d'agences privées pour recouvrer les prêts en défaut.

Des efforts importants sont déployés pour améliorer le rendement

17.71 En 1994, la haute direction a décidé d'intégrer et d'harmoniser la gestion des comptes débiteurs de tous les programmes de DRHC afin de rendre les activités de recouvrement plus efficientes et plus efficaces. En juin 1995, le Comité directeur des priorités ministérielles a entériné une stratégie avec les trois recommandations suivantes:

- élaborer, diffuser et mettre en oeuvre une politique ministérielle unique visant les comptes débiteurs et le recouvrement;

- mettre en oeuvre un seul système ministériel de comptes débiteurs;

- mettre en oeuvre divers projets pilotes de recouvrement afin de faciliter les décisions sur la stratégie de recouvrement et la structure organisationnelle optimale à adopter.

17.72 La stratégie vise, entre autres, à réduire le chevauchement entre les activités de recouvrement des programmes et celles des services financiers et administratifs, à améliorer les pratiques de recouvrement et à accroître le rendement. Les éléments importants de la stratégie relative aux comptes débiteurs et les progrès réalisés dans sa mise en oeuvre sont présentés à la pièce 17.7.

Pièce 17.7

Progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la stratégie relative aux comptes débiteurs

Éléments importants de la stratégie	Progrès réalisés
Politique unique	• Consultation continue entre les responsables des services de recouvrement et ceux des programmes pour relever et résoudre les questions de politique d'intérêt mutuel. • Révision de la pertinence de la privation dans le processus de recouvrement en cours. • Examen des politiques sur la radiation de dettes et la compensation interne en cours.
Système ministériel des comptes débiteurs (SMCD)	• Élaboration du SMCD et transfert des comptes du Régime de pensions du Canada (RPC). Un plan de transition a été élaboré pour inclure tous les autres comptes débiteurs du Ministère. • Projet pilote pour un système de lettres ministériel. • Développement d'un calcul d'intérêt fonctionnel.
Utilisation d'agences de recouvrement privées	• Groupe de travail régional établi en octobre 1996. • Détermination initiale et analyse des questions terminées pour les comptes débiteurs du Programme d'assurance–emploi seulement. L'évaluation des critères de sélection n'a pas été terminée.
Responsabilités en matière de recouvrement	• Gestion du recouvrement des comptes inactifs transférée du RPC aux Services financiers et administratifs (SFA). • Contrôle des activités des agences de recouvrement privées partiellement transféré aux SFA.

Partage d'information entre les programmes	• Examen, par un comité interministériel, des obstacles liés à la politiques et à la législation entre les programmes. Un plan d'action est en voie de préparation.
Outils de recouvrement	• Mise en oeuvre d'un système de relevés de compte mensuels dans deux régions. • Projet pilote sur le virage organisationnel et technologique, notamment les arrangements sur prestations.
Compensation entre les programmes	• Établissement d'un groupe de travail pour déterminer les critères d'application.

Source : Information obtenue de Développement des ressources humaines Canada, mars 1997

17.73 La mise en oeuvre de la stratégie exige coordination et collaboration entre les responsables des programmes et ceux des services financiers et administratifs. Malgré les progrès réalisés dans certains éléments de la stratégie, nous avons noté des retards dans la mise en oeuvre de certaines initiatives; plusieurs projets pilotes n'ont pas encore été finalisés. Par exemple, le Ministère n'a que tout récemment commencé l'élaboration d'une politique unique pour les comptes débiteurs, et ceux–ci n'ont pas encore été tous transférés au nouveau système ministériel.

17.74 Nous croyons qu'un plan d'action qui préciserait, entre autres, les rôles, les responsabilités, les priorités, les ressources requises et les échéanciers pour mener la stratégie à terme serait utile.

17.75 Le Ministère devrait terminer la mise en oeuvre de sa stratégie d'intégration et d'harmonisation des comptes débiteurs afin d'améliorer le rendement.

Réponse du Ministère : *Nous souscrivons à cette recommandation et nous continuerons de travailler à l'implantation complète de la stratégie le plus tôt possible de sorte que les résultats au chapitre du rendement pour tous les comptes débiteurs de DRHC soient optimisés et laissent entrevoir les avantages d'une approche intégrée et harmonisée à la gestion et au recouvrement des dettes.*

Le rendement pourrait être mieux mesuré et ciblé

17.76 Grâce aux principaux indicateurs de rendement choisis, la haute direction et les gestionnaires peuvent se concentrer sur les résultats stratégiques favorisés par le Ministère. Même si le Ministère n'a pas précisé dans le *Cadre de responsabilité axée sur les résultats* quels devraient être les indicateurs principaux ou secondaires de rendement pour la gestion des comptes débiteurs, les gestionnaires en utilisent pour la majorité des comptes débiteurs (voir la pièce 17.8). Le Ministère a récemment formé un comité en vue de sélectionner des indicateurs de rendement qui conviendraient pour l'ensemble des comptes débiteurs.

17.77 Il importe que l'information sur le rendement porte sur les éléments importants pour que les gestionnaires prennent les meilleures décisions possible, notamment en matière de sélection des méthodes de recouvrement. Le Ministère utilise diverses méthodes pour recouvrer le plus vite possible les montants dus. Une comparaison des montants recouvrés et de ce qu'il en coûte avec chaque méthode permettrait au Ministère de choisir la ou les méthodes qui ont le meilleur rendement. Toutefois, les systèmes de gestion ne permettent pas de compiler d'information sur le coût de chaque méthode. Il est donc difficile pour les gestionnaires de déterminer la meilleure combinaison de méthodes de recouvrement pour améliorer le rendement.

17.78 La pièce 17.8 indique que des cibles de rendement n'ont pas été établies pour une partie importante du portefeuille des comptes débiteurs. Par exemple, les comptes débiteurs actifs du Programme d'assurance–emploi, qui représentent une grande partie des comptes, au 31 mars 1997, n'ont pas de cibles de rendement. En ce qui concerne la partie des prêts aux étudiants qui est recouvrée par les agences privées de recouvrement, le Ministère croit qu'il existe une saine compétition entre les agences. Elles sont motivées à obtenir le meilleur rendement possible, car la répartition des nouveaux prêts en défaut entre les agences est fonction du rendement obtenu par chacune par rapport à un ensemble de critères.

Pièce 17.8

Indicateurs et attentes de rendement pour les comptes débiteurs, par programme - 1997

Assurance–emploi	Sécurité du revenu	Prêts aux étudiants
Indicateurs de rendement		
Comptes actifs : • montants recouvrés **Comptes inactifs :** • montants recouvrés • coût unitaire par dollar recouvré • taux de recouvrement • taux des montants radiés • paiement moyen • recouvrement par équivalent temps plein • efficacité de pénétration[1]	**Comptes actifs :** • aucun **Comptes inactifs :** • aucun	**Prêts recouvrés par les agences de recouvrement privées :** • taux de recouvrement net • nombre de comptes de plus de six mois ayant un remboursement • plaintes reçues • exactitude des comptes • suivi des directives **Prêts recouvrés par le Ministère :** • montants recouvrés
Attentes de rendement		
Comptes actifs : • aucune **Comptes inactifs :** • montants à recouvrer	**Comptes actifs :** • aucune **Comptes inactifs :** • aucune	**Prêts recouvrés par les agences de recouvrement privées :** • aucune **Prêts recouvrés par le Ministère :** • aucune

[1] L'efficacité de pénétration est calculée en divisant le nombre moyen de paiements en argent par le nombre moyen de comptes inactifs.

Source : Information obtenue de Développement des ressources humaines Canada

17.79 Toutefois, nous croyons que l'établissement de cibles de rendement pour l'ensemble des comptes débiteurs permettrait au Ministère de mieux orienter sa gestion sur les résultats à atteindre et sur l'évaluation du rendement. Sans cibles de rendement, il est difficile pour la haute direction de déterminer si les orientations stratégiques ont été atteintes.

17.80 Le Ministère devrait s'assurer que les indicateurs et les attentes de rendement permettent d'évaluer tous les aspects importants de la gestion du portefeuille des comptes débiteurs. Il devrait également évaluer la rentabilité des diverses méthodes de recouvrement utilisées.

Réponse du Ministère : *Nous souscrivons à la recommandation d'utiliser les indicateurs de rendement pour tous les portefeuilles de comptes débiteurs ainsi que d'évaluer la rentabilité des méthodes de recouvrement.*

Notre capacité de fixer des cibles réalistes visant tous les aspects de la gestion du portefeuille s'accroîtra en fonction de l'évolution de la stratégie ministérielle en matière de comptes débiteurs et de la réalisation de l'initiative d'harmonisation des différentes politiques de recouvrement des programmes de DRHC.

Une analyse plus approfondie du rendement est nécessaire

17.81 Il faut connaître les causes des changements dans le rendement et dans les coûts de recouvrement pour pouvoir mettre en oeuvre, en temps opportun, des mesures correctives appropriées. Le Ministère pourrait analyser de façon plus approfondie les causes des changements dans la rentabilité des activités de recouvrement et dans la qualité du portefeuille des comptes débiteurs. Les paragraphes qui suivent présentent des exemples d'analyses que le Ministère pourrait effectuer.

17.82 La pièce 17.9 montre que le taux combiné de recouvrement annuel des comptes débiteurs des programmes de prêts aux étudiants et d'assurance–emploi a constamment diminué au cours des cinq dernières années, passant de 24 à 17 cents par dollar de créance, soit une diminution de près de 30 p. 100. Cette diminution découle, entre autres, de la diminution du taux de recouvrement des comptes débiteurs du Programme d'assurance–emploi, qui est passé de 46 à 37 cents par dollar de créance pour cette même période.

Pièce 17.9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.83 Selon nos analyses, la qualité du portefeuille des comptes débiteurs s'est détériorée au cours des cinq dernières années, entre autres à cause de l'augmentation de l'âge des comptes débiteurs. En effet, plus les comptes sont âgés, plus il est difficile de recouvrer les sommes dues. Les comptes débiteurs du Programme d'assurance–emploi sont de plus en plus âgés (voir la pièce 17.10). La proportion des montants de prêts aux étudiants dus depuis plus de quatre ans par rapport au total est passée de 39 p. 100 à 50 p. 100 au cours des cinq dernières années (voir la pièce 17.11).

Pièce 17.10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Pièce 17.11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.84 Dans le cas du Programme d'assurance–emploi, la diminution du taux de recouvrement et l'augmentation de l'âge des comptes débiteurs résulteraient, notamment, de la diminution des montants recouvrés à même les prestations versées aux bénéficiaires au cours des cinq dernières années. Les comptes débiteurs actifs sont gérés par les employés des programmes, qui ne sont pas des agents spécialisés en recouvrement. Puisque le Ministère n'utilise qu'un seul indicateur de rendement et n'utilise aucune cible de rendement pour gérer les comptes débiteurs actifs de ce programme (voir la pièce 17.8), il est difficile de déterminer s'ils sont gérés adéquatement et si le rendement obtenu convient.

17.85 Nous croyons que l'utilisation d'indicateurs et de cibles de rendement pour l'ensemble du portefeuille des comptes débiteurs permettrait au Ministère de mieux déterminer si le rendement global du portefeuille s'est amélioré ou détérioré. Le Ministère nous a informés que le système des comptes débiteurs qui est en voie de développement permettra de colliger plus d'information sur le rendement et, par conséquent, facilitera l'analyse des causes des changements dans la rentabilité des activités de recouvrement.

17.86 Le Ministère devrait analyser de façon approfondie les causes des changements dans la rentabilité des activités de recouvrement et dans la qualité du portefeuille des comptes débiteurs afin de pouvoir recenser et mettre en oeuvre des mesures correctives appropriées, et ce, en temps opportun.

Réponse du Ministère : *Nous souscrivons à cette recommandation et les initiatives de la stratégie des comptes débiteurs, une fois réalisées, fourniront un moyen de mesurer et d'évaluer plus précisément, en fonction de l'efficience et de la rentabilité, l'efficacité des activités de recouvrement en général ainsi que des outils et des techniques de recouvrement en particulier.*

Certaines pratiques de recouvrement pourraient être améliorées

17.87 Cette section traite exclusivement des pratiques de recouvrement relatives aux comptes débiteurs du Programme d'assurance–emploi et des programmes de la Sécurité du revenu. Nous n'avons pas examiné les pratiques utilisées par les agences privées de recouvrement. Selon les politiques de recouvrement du Ministère, on doit d'abord tenter d'obtenir le plein montant de la créance et le débiteur doit s'attendre à devoir liquider certains actifs pour rembourser sa créance au gouvernement.

17.88 Nous avons noté certaines améliorations qui pourraient être apportées aux pratiques de recouvrement et qui permettraient d'accroître le rendement et de mieux viser les résultats à atteindre.

- Les priorités de recouvrement ne reposent pas sur le risque et le profil des débiteurs. Il est essentiel que les efforts de recouvrement soient bien priorisés afin de recouvrer les montants dus le plus vite possible.

- Les montants à percevoir à même les prestations versées aux débiteurs sont prédéterminés par le Ministère. Celui–ci ne cherche pas à recouvrer immédiatement le plein montant ou une partie importante de la créance, et ce, même si la situation financière du débiteur le permettrait.

- Les actifs du débiteur ne sont pas pris en considération lors de l'évaluation de sa capacité de payer. Le système du Ministère n'est pas conçu pour consigner l'information sur les actifs.

- Des erreurs et des délais importants ont été observés dans l'enregistrement des versements excédentaires et leur recouvrement ainsi que des erreurs dans les soldes des comptes débiteurs des programmes de la Sécurité du revenu inscrits dans le système ministériel.

17.89 Le Ministère devrait renforcer ses pratiques de recouvrement afin d'améliorer le rendement et de mieux orienter les efforts vers les résultats à atteindre.

Réponse du Ministère : *Nous souscrivons à cette recommandation. La stratégie des comptes débiteurs de DRHC a été élaborée pour s'assurer que tous les débiteurs de DRHC sont traités d'une manière juste, constante et équitable tout en maximisant les recouvrements, ciblés sur des catégories spécifiques de comptes, grâce à l'utilisation des outils et des techniques de recouvrement les plus rentables.*

Avec l'implantation complète, au cours des trois prochaines années, de tous les éléments de la stratégie des comptes débiteurs, le Ministère possédera des outils de recouvrement améliorés et une capacité plus grande de mesurer l'efficacité des méthodes et des pratiques particulières en matière de recouvrement.

Cas nº 2 — Protection de l'intégrité des programmes

17.90 Un des principaux objectifs du Ministère est de protéger les fonds publics contre la fraude et l'abus afin de s'assurer que les montants sont versés à ceux, et seulement à ceux qui y ont droit. Le Ministère a des activités de protection de l'intégrité des programmes d'assurance–emploi, de la Sécurité du revenu et de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique en vue de prévenir, de contrer et de détecter les fraudes et les abus. Nous avons examiné si les activités étaient gérées en fonction des résultats. Pour ce qui est du Programme canadien de prêts aux étudiants, ce sont les provinces qui sont responsables de la protection des fonds publics contre la fraude et l'abus.

La gestion de l'intégrité du Programme d'assurance–emploi est axée sur les résultats

17.91 Le Ministère a précisé dans son *Cadre de responsabilité axée sur les résultats* les indicateurs de rendement principaux et secondaires relatifs à la protection des fonds publics, mais seulement pour le Programme d'assurance–emploi. On présente, à la pièce 17.12, un sommaire des indicateurs et des attentes de rendement pour les trois programmes. La Direction de l'intégrité des programmes de la Sécurité du revenu mesure les résultats de certaines activités en termes d'économies totales depuis que les ressources sont allouées selon les résultats prévus. Cependant, les résultats des autres activités ne sont pas mesurés.

Pièce 17.12

Indicateurs et attentes de rendement pour la protection de l'intégrité des fonds publics - 1997

Assurance–emploi	Sécurité du revenu	Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique
Indicateurs de rendement		
Indicateur principal : • Économies totales Indicateurs secondaires : • Rendement en dollars et sur l'investissement • Taux d'intervention • Pourcentage d'exclusions et d'inadmissibilités sur le nombre d'enquêtes menées auprès des prestataires • Pourcentage de pénalités imposées sur le nombre d'enquêtes complétées • Enquêtes par équivalent temps plein (temps productif)	Indicateur principal : • Aucun Indicateurs secondaires : • Aucun	Indicateur principal : • Bien que le cadre de responsabilité axée sur les résultats ne précise pas les indicateurs de rendement, le Ministère utilise comme mesure les économies totales. Indicateurs secondaires : • Aucun
Attentes de rendement		
• Économies totales	• Aucune	• Aucune

Source : Information obtenue de Développement des ressources humaines Canada, 1997.

17.92 La Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance– emploi gère les activités de protection des fonds publics en fonction des résultats depuis 1992. Elle exerce ses activités aux niveaux national, régionaux et locaux. Les rôles et les responsabilités respectifs de ces trois niveaux sont bien définis. Par exemple, les directeurs des centres de ressources humaines du Canada (CRHC) sont responsables des résultats : ils doivent faire tous les efforts possibles pour s'assurer que la cible de rendement exprimée en termes d'économies totales soit atteinte.

17.93 L'information sur les résultats en termes d'économies totales sert à négocier le niveau des ressources requises et à fixer la cible nationale de rendement. Ces économies totales comprennent des économies directes et des économies indirectes. Les premières sont une mesure de la valeur des versements excédentaires détectés et des pénalités imposées alors que les deuxièmes représentent la valeur estimative des prestations non déboursées à la suite des enquêtes.

17.94 La pièce 17.13 montre que les économies totales ont augmenté depuis 1992 pour atteindre un sommet, en 1995-1996, et ensuite diminuer, en 1996-1997. Bien que la Direction n'ait pas atteint sa cible de rendement au cours des deux dernières années, le rendement, en économies totales, s'est accru au cours des cinq dernières années.

L'augmentation des économies totales découle surtout des économies indirectes qui ont presque quadruplé, grimpant de 68 à 249 millions de dollars au cours de cette période.

Pièce 17.13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.95 L'adoption des économies totales comme indicateur principal de rendement a eu une incidence marquée sur la nature et l'étendue des activités d'enquête et de contrôle en encourageant les gestionnaires à mettre l'accent non seulement sur la détection (mesurée par les économies directes), mais également sur la prévention et la dissuasion (mesurées par les économies indirectes). La proportion des économies indirectes sur les économies totales a plus que doublé, passant de 17 à 44 p. 100 au cours des cinq dernières années.

17.96 Les efforts de prévention et de dissuasion ont notamment contribué à améliorer le rendement sur l'investissement au cours des cinq dernières années (voir la pièce 17.14). La Direction nous a informés que la récente diminution dans les économies totales et dans le rendement sur l'investissement était due, entre autres, à l'introduction de la nouvelle loi sur l'assurance–emploi, en juin 1996, et à la réduction de la taille du programme en termes de prestations payées. La nouvelle loi sur l'assurance– emploi a exigé d'importants efforts de formation des enquêteurs, ce qui a contribué à réduire le nombre d'enquêtes effectuées par chacun.

Pièce 17.14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

17.97 L'utilisation d'indicateurs et de cibles de rendement permet de gérer la protection de l'intégrité du Programme d'assurance–emploi en fonction des résultats. Par contre, ce n'est pas le cas pour les programmes de la Sécurité du revenu et la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique, étant donné l'absence d'indicateurs et d'attentes de rendement.

17.98 Le Ministère devrait s'assurer que les résultats de toutes les activités de protection des fonds publics contre la fraude et l'abus des programmes de la Sécurité du revenu et de la Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique sont bien mesurés et ciblés afin de gérer ces programmes en fonction des résultats.

Réponse du Ministère : *Nous souscrivons à cette recommandation.*

Le rendement pourrait être analysé plus en profondeur

17.99 La Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance– emploi a fait de grands progrès vers une gestion orientée sur les résultats au cours des cinq dernières années. Entre autres, elle a perfectionné ses méthodes de mesure et de communication des résultats et a élargi ses méthodes d'enquête afin d'accroître le rendement. Cependant, nous avons relevé certaines améliorations qui permettraient de mieux axer la gestion sur l'atteinte des résultats.

17.100 La cible nationale de rendement, en terme d'économies totales, est répartie entre les régions. Toutefois, certaines régions n'attribuent pas de cibles de rendement à tous les CRHC ou le font de façon informelle. En adoptant des méthodes uniformes pour l'allocation des cibles de rendement, on faciliterait l'acceptation des cibles par les directeurs de CRHC, et la comparaison du rendement entre les centres des diverses régions serait possible.

17.101 Si l'on compare les résultats obtenus avec les coûts, on peut apprécier la rentabilité des activités de protection des fonds publics. À cette fin, le Ministère calcule le rendement sur l'investissement au niveau national

ainsi que pour chaque région et CRHC. Comme cet indicateur de rendement n'est pas ciblé, il est difficile de déterminer si les activités de protection des fonds publics sont rentables.

17.102 La Direction des enquêtes et du contrôle utilise diverses méthodes d'enquête pour atteindre la cible nationale de rendement. Les économies totales générées par chaque méthode d'enquête sont mesurées par la Direction, mais la rentabilité de chaque méthode n'est pas évaluée, car l'information sur les coûts n'est pas suffisamment détaillée. Il est donc difficile pour les gestionnaires d'établir la combinaison de méthodes d'enquête qui permettrait d'améliorer la rentabilité.

17.103 La Direction prépare et communique de l'information sur les indicateurs de rendement de façon régulière. Le rendement varie de façon importante entre les régions et entre les CRHC. Une analyse plus approfondie des causes de ces différences de rendement serait donc utile; en examinant le rendement réel par rapport aux résultats escomptés, la Direction pourrait déterminer quelles mesures correctives s'imposent. Par exemple, les plans d'activités des CRHC pourraient indiquer clairement les causes des écarts entre les résultats réels et escomptés ainsi que les mesures correctives à prendre. La Direction a récemment mis en oeuvre, au niveau national, une unité spéciale dont le mandat est, entre autres, d'analyser de façon plus approfondie les causes des différences dans le rendement entre les régions.

17.104 La Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance– emploi devrait analyser à fond les causes des écarts entre les résultats escomptés et réels ainsi que les fluctuations dans la rentabilité en vue de bien rendre compte des résultats obtenus et de déterminer les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Ministère : *Nous souscrivons à cette recommandation et le processus est déjà en cours. Nous possédons une approche à trois volets : 1) une étude d'évaluation effectuée par la Direction de la politique stratégique; 2) un sondage du personnel de première ligne; et 3) une analyse en profondeur des données sur l'administration et le rendement. Tout ces sujets feront l'objet de discussions de la part de la haute direction, c'est–à–dire des directeurs généraux, des membres du Conseil de direction et des commissaires.*

Conclusion

17.105 Le Ministère a récemment entrepris d'orienter sa gestion sur les résultats. Il a lancé plusieurs initiatives telles que la sélection d'indicateurs de rendement, l'établissement de cibles et les consultations auprès des employés. De plus, les rôles et les responsabilités des divers partenaires fédéraux dans l'administration de deux des plus importants programmes (le Régime de pensions du Canada et le Compte d'assurance–emploi) sont, dans l'ensemble, bien définis. Nous concluons que le Ministère a fait des progrès dans la réalisation de ce virage.

17.106 Il reste cependant certaines étapes clés à franchir. Ces étapes sont déterminantes pour le succès d'une initiative de cette envergure. Le Ministère doit s'assurer du choix judicieux de ses indicateurs de rendement principaux et de leur pertinence continue au fil du temps. Il doit aussi établir des cibles pour tous ses programmes et s'assurer de la crédibilité des données jugées primordiales aux yeux des employés.

17.107 Des études de cas portant sur la gestion des comptes débiteurs et la protection de l'intégrité des programmes confirment notre diagnostic quant à l'avancement d'une gestion orientée sur les résultats : d'importants progrès ont été accomplis, mais il reste encore certaines étapes à franchir au niveau de la mesure et de l'analyse des résultats.

17.108 De plus, à l'heure actuelle, très peu d'information sur les résultats est communiquée au Parlement. Nous avons cependant noté que l'information communiquée au Parlement sur le Compte d'assurance–emploi pourrait être grandement améliorée. Par la mise en oeuvre du *Cadre de responsabilité axée sur les résultats*, le Ministère est en mesure de commencer à fournir au Parlement de l'information de meilleure qualité sur les résultats.

17.109 La mesure des résultats et le suivi du rendement exigeront un engagement ferme de la part de la haute direction et la collaboration de tous les membres de l'organisation, aux niveaux local, régional et national. L'expérience récente acquise par la Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance–emploi pourrait guider et encourager la haute direction. Il faudra que des décisions soient prises et que des ajustements soient faits pour que la mesure des résultats permette l'équilibre qui convient entre l'efficacité, le coût et la qualité des services.

À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif de notre vérification était d'examiner un des éléments importants du *Cadre de responsabilité axée sur les résultats,* soit la gestion axée sur les résultats. Plus précisément, nous avons cherché à :

- examiner les progrès réalisés vers une gestion axée sur les résultats;
- déterminer si le Ministère s'acquitte convenablement de ses responsabilités et rend compte de la performance en fonction des attentes de rendement pour deux activités choisies, soit la gestion des comptes débiteurs et la protection de l'intégrité des programmes;
- examiner l'information communiquée au Parlement sur les deux plus importants programmes du Ministère (le Régime de pensions du Canada et le Compte d'assurance–emploi), y compris l'information sur les résultats disponible.

Étendue

Notre vérification a porté sur la mise en oeuvre d'une gestion axée sur les résultats pour l'ensemble du Ministère. Afin de mieux apprécier où le Ministère en est rendu dans son virage vers une gestion axée sur les résultats, nous avons examiné la gestion des comptes débiteurs et la protection de l'intégrité des programmes. Le chapitre 11 portant sur une étude menée à l'échelle gouvernementale, et intitulé « Vers une gestion axée sur les résultats », a cerné certaines des leçons apprises et des meilleures pratiques, en matière de gestion axée sur les résultats, utilisées par la Direction des enquêtes et du contrôle du Programme d'assurance–emploi.

Nous avons examiné l'information sur les résultats qui est communiquée au Parlement. À cette fin, nous avons concentré nos efforts de vérification sur les deux plus importants programmes ou activités du Ministère, soit le Régime de pensions du Canada et le Compte d'assurance–emploi.

Nous avons effectué des entrevues avec des responsables à l'administration centrale ainsi qu'avec certains partenaires du Ministère tels que l'actuaire en chef au Bureau du surintendant des institutions financières. Nous avons visité trois centres de recouvrement, deux centres de Ressources humaines du Canada et deux bureaux régionaux situés en Ontario et au Québec. Nous avons analysé des documents de planification, des procès–verbaux, des rapports sur le rendement et d'autres documents connexes. Au besoin, nous avons utilisé les travaux et les rapports du Bureau de vérification interne du Ministère.

Critères

- Un cadre doit être établi pour la mise en oeuvre d'une gestion axée sur les résultats afin de s'assurer, entre autres, que les initiatives et les activités sont intimement liées à la mission et aux principes de fonctionnement du Ministère.

- Les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis et acceptés afin de promouvoir la responsabilisation et de permettre l'atteinte du rendement et des résultats escomptés.

- Des attentes raisonnables en matière de rendement et de résultats doivent être clairement établies et acceptées pour que l'on puisse s'acquitter des responsabilités et atteindre les objectifs fixés.

- De saines pratiques de gestion et des systèmes de gestion adéquats doivent être utilisés si l'on veut s'acquitter convenablement des responsabilités.

- L'information sur le rendement et sur les résultats doit être crédible, analysée et communiquée en temps opportun pour la prise de décisions et la reddition des comptes à la haute direction et au Parlement.

Information quantitative

L'information quantitative de ce rapport a été tirée de diverses sources indiquées dans le texte. À moins d'indications contraires, nous nous sommes assurés de la vraisemblance de cette information, mais elle n'a pas fait l'objet d'une vérification formelle.

Équipe de vérification

Martin Dompierre
Louise Dubé
Yves Genest
Michèle Lavallée
Jean–Pierre Plouffe
Yvon Roy

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Louis Lalonde.

Chapitre 18

Revenu Canada et le ministère des Finances

L’amélioration de l’administration du régime fiscal et des politiques commerciales : suivi de vérifications antérieures

Table des matières

Page

Points saillants 18-5

Introduction 18-7

Conclusion 18-7

REVENU CANADA 18-9

Cadre d'administration du régime fiscal 18-9

Observations 18-12

Stratégie d'observation de la loi 18-12

Stratégie d'observation guidée par une évaluation des risques 18-12

Facilitation 18-12

La publication d'un plus grand nombre de décisions accroît la facilitation 18-12

Le Ministère doit améliorer la façon dont sont étayées les décisions clés qui mènent aux décisions anticipées 18-13

Les visites communautaires combinent facilitation et exécution 18-13

Rôle 18-13

La déclaration des numéros d'assurance sociale a augmenté 18-13

Traitement 18-14

Les difficultés d'examen des déclarations choisies persistent 18-14

Données disponibles plus nombreuses et meilleures, mais encore peu d'analyse du rendement 18-16

Diminution de l'arriéré de dossiers relatifs aux régimes de pension 18-18

Recouvrements 18-19

Un nouveau système pour les comptes débiteurs d'impôt sur le revenu sera utilisé pour le recouvrement d'autres créances fiscales 18-19

Meilleur contrôle sur l'application des dispositions d'équité 18-21

Vérification et exécution 18-21

Les recherches sur l'observation mènent à des techniques et à des outils de vérification nouveaux 18-21

Les vérificateurs adoptent une approche sectorielle 18-23

Des stratégies nouvelles visant à accroître le taux de vérification 18-24

Nécessité d'un programme de vérification des cotisations à des régimes enregistrés d'épargne–retraite (REER) 18-26

Politique et législation 18-26

Processus élaboré pour gérer le risque lié à des dispositions législatives complexes 18-26

Le problème concernant les immeubles en copropriété a été réglé 18-26

L'assiette qui doit servir à calculer les « impôts non affectés » à partager avec les provinces et les territoires n'a pas encore été déterminée 18-27

Surveillance et information communiquée 18-27

Les ententes en matière d'information de gestion font espérer l'amélioration de la surveillance et de l'information communiquée 18-27

Administration des politiques commerciales 18-28

L'initiative de vérification périodique progresse 18-28

On a donné suite à nos préoccupations concernant la vérification de l'utilisation ultime et du pays d'origine 18-29

Une stratégie visant les petits importateurs a été formulée, et sa mise en application est commencée 18-29

LE MINISTÈRE DES FINANCES 18-30

Observations 18-30

Aide fiscale à l'épargne–retraite 18-30

De meilleures estimations des coûts sont escomptées 18-30

Progression lente des études d'évaluation 18-30

Encouragements fiscaux à la recherche et au développement 18-30

Des études d'évaluation et des estimations de coûts seront présentées sous peu 18-30

Autres observations 18-31

Les lacunes techniques dans la législation relative aux sociétés étrangères affiliées et aux contribuables qui quittent le pays ont été comblées 18-31

À propos du suivi 18-32

Pièces

18.1 Plan budgétaire du gouvernement du Canada — 27 février 1995 18-8

18.2 Cadre d'administration du régime fiscal 18-10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.3 Dossiers relatifs aux régimes de pension qu'il reste encore à traiter 18-18

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.4 Impôt sur le revenu et TPS impayés pour la période allant de 1991-1992 à 1995-1996 18-19

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.5 Pourcentage des recettes de l'impôt sur le revenu et de la TPS que représentent les sommes impayées pour la période allant de 1991-1992 à 1995-1996 18-20

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.6 Exemples de suivi de nos recommandations, rapports du Comité des comptes publics, initiatives de Revenu Canada et progrès réalisés 18-22

Revenu Canada et le ministère des Finances

L’amélioration de l’administration du régime fiscal et des politiques commerciales : suivi de vérifications antérieures

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Jim Ralston

Points saillants

18.1 Au cours des dernières années, Revenu Canada et le ministère des Finances ont apporté à leurs systèmes, procédés et pratiques de nombreux changements qui ont renforcé l’administration du régime fiscal et des politiques commerciales. Certains de ces changements sont le résultat de l’engagement pris par ces ministères d’améliorer leurs opérations; d’autres survenaient en réponse à des rapports de comités parlementaires, tandis que d’autres encore faisaient suite aux observations et aux recommandations formulées dans nos rapports de vérification de l’optimisation des ressources.

18.2 Notre suivi des recommandations antérieures a révélé des progrès sur plusieurs terrains. Nous encourageons les deux ministères à poursuivre leurs efforts pour s’attaquer aux domaines où persistent des préoccupations.

18.3 Revenu Canada transmet maintenant un plus grand nombre de décisions anticipées en matière d’impôt sur le revenu et de décisions et d’interprétations en matière de taxe sur les produits et services (TPS), et il a pris des dispositions en vue d’améliorer sa documentation qui étaye la prise des décisions clés qui débouchent sur des décisions anticipées.

18.4 Le Ministère continue d’éprouver de la difficulté à mener à terme ses examens des déclarations de revenus sélectionnées pour une étude minutieuse, pendant le programme de traitement annuel. Il a accru le nombre de zones sujettes à une revue du traitement et il maintient, d’une année à l’autre, l’uniformité dans les zones choisies. On s’attend que des améliorations de la qualité des données mettent Revenu Canada plus à même d’analyser et d’évaluer le rendement du programme de traitement.

18.5 L’intégration du recouvrement de l’impôt sur le revenu, de la TPS et des douanes et de l’accise, l’établissement d’un système d’analyse des risques, et des modifications des procédures de recouvrement devraient rehausser la fonction de recouvrement. Une nouvelle procédure pour une communication précoce au sujet des gros comptes en souffrance s’avère des plus productives, car elle a rapporté 181 millions de dollars, en 1996-1997. Revenu Canada a publié des conseils sur l’application du dossier Équité et a créé un système de suivi de son utilisation.

18.6 Le Ministère est en voie de passer d’une stratégie de sélection pour la vérification, axée sur l’identification de particuliers, à une stratégie fondée sur les secteurs industriels. Il tente aussi de tirer profit de l’unification administrative de manière à accroître la visibilité et l’étendue de la vérification. Toutefois, le Ministère n’a toujours pas de programme de vérification visant les cotisations aux REER. Grâce à une meilleure déclaration des numéros d’assurance sociale et au partage des données avec d’autres ministères fédéraux et provinciaux, Revenu Canada améliore sa capacité de poursuivre les non–déclarants de l’impôt sur le revenu et les non–inscrits de la TPS.

18.7 Le Ministère a mis au point un processus de gestion des risques liés aux dispositions fiscales complexes qui peuvent lui faire perdre des recettes, lorsque ces dispositions servent à l'évitement fiscal. Il a également amélioré la collecte et la transmission des données sur le rendement d'un certain nombre de ses programmes.

18.8 Dans l'application de la politique commerciale, l'initiative de vérification périodique de Revenu Canada et le programme de vérification du pays d'origine prennent de l'ampleur. La stratégie du Ministère, dans le cas des petits importateurs, a été énoncée et son instauration a été amorcée.

18.9 Quant à l'aide fiscale à l'épargne–retraite et aux encouragements fiscaux à la recherche et au développement, le ministère des Finances a pris des mesures dans le but de fournir de meilleures estimations des coûts des programmes et des évaluations de leur efficacité. Il a aussi pris des mesures qui doivent corriger, dans la loi, des anomalies techniques qui touchent les sociétés étrangères affiliées et les contribuables qui quittent le pays.

Introduction

18.10 Revenu Canada et le ministère des Finances ont apporté à leurs systèmes, procédés et pratiques de nombreux changements qui ont renforcé l'administration du régime fiscal et des politiques commerciales. En témoigne le Plan budgétaire du gouvernement du Canada du 27 février 1995, qui figure à la pièce 18.1. Certains de ces changements étaient le résultat de l'engagement que les ministères avaient pris d'améliorer leurs opérations; d'autres répondaient aux rapports du Comité des comptes publics, tandis que d'autres faisaient suite aux observations et aux recommandations formulées dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources.

Pièce 18.1

Plan budgétaire du gouvernement du Canada — 27 février 1995

Améliorer le rendement du régime fiscal

Cette question a tout particulièrement retenu l'attention du vérificateur général dans son rapport. Selon lui, des mesures doivent être prises afin de préserver l'assiette fiscale et d'éviter l'érosion des recettes fédérales. La vaste majorité des contribuables se conforment aux lois fiscales; il existe toutefois certaines exceptions. L'inobservation des lois fiscales entraîne une baisse des recettes fiscales et nuit à la capacité de gouvernement de financer les programmes et d'assurer le service de la dette publique. Pour assurer l'intégrité et l'équité du régime fiscal, il importe que tous les Canadiens paient l'impôt qu'ils doivent.

Plus précisément, le vérificateur général mentionne le besoin de mettre en place des méthodes efficaces de perception de l'impôt et d'élaborer des stratégies convenables d'application permettant une meilleure détection des cas d'inobservation des lois fiscales et la prise de mesures à l'égard des contribuables pris en faute. Le présent budget propose des mesures en vue d'assurer le paiement de l'impôt en temps opportun et d'améliorer la capacité de Revenu Canada de veiller à l'observation des lois fiscales. Ces mesures sont les suivantes :

- accroître le taux d'intérêt sur l'impôt sur le revenu impayé;
- faire en sorte que l'on rende davantage compte des paiements effectués au sein de l'industrie de la construction;
- établir de nouvelles exigences en matière de rapport en ce qui concerne les placements étrangers, y compris les fiducies étrangères;
- accroître la capacité de Revenu Canada d'exiger la production d'information sur des tiers afin de confirmer l'observation;
- améliorer l'approche de la vérification des grandes entreprises de Revenu Canada;
- raffermir les règles relatives au versement des retenues à la source et de la TPS.

Pour sa part, Revenu Canada a pris un certain nombre de mesures afin de répondre aux préoccupations formulées par le vérificateur général. Il a :

- fusionné les programmes de perception de la TPS, de l'Impôt et des Douanes et instauré un mécanisme conjoint de vérification de l'impôt sur le revenu et de la TPS;
- réalisé des économies grâce à l'échange et au partage de l'information sur les clients, à des mesures intégrées de perception et à l'établissement de renvois et de liaisons par ordinateur;
- créé la Division des recherches sur l'observation afin de mieux déceler les cas d'inobservation et de trouver des moyens d'accroître l'observation;
- établi une stratégie des communications en vertu de laquelle les poursuites et les condamnations sont rendues publiques afin de décourager l'inobservation.

Le vérificateur général a également noté que la charge de travail des agents des Douanes était excessive et qu'il en résultait une perte de recettes douanières. En réponse, Revenu Canada procède actuellement à une restructuration complète des activités commerciales des

Douanes en vue de modifier les relations avec les clients. En outre, il s'oriente vers un accroissement de l'autocotisation, qui impose une plus grande responsabilité aux importateurs.

Enfin, le vérificateur général a signalé le besoin d'assurer un meilleur suivi des résultats de l'aide publique à la recherche–développement et à l'épargne–retraite et de mieux en rendre compte. En ce qui concerne les programmes de recherche–développement, un groupe de travail formé de représentants de Revenu Canada et du ministère des Finances a été créé afin d'améliorer les communications entre les ministères. En outre, tel qu'il a été mentionné précédemment, le ministère des Finances et Revenu Canada procèdent actuellement à une évaluation conjointe des incitations fiscales au titre des activités de recherche scientifique et de développement expérimental. Les résultats de cette évaluation seront publiés une fois les travaux terminés. On évalue également les réformes de 1991 au chapitre de l'aide fiscale à l'épargne–retraite; les résultats de cette étude seront également publiés.

18.11 Il faut une solide administration du régime fiscal pour assurer au gouvernement une source fiable de recettes qui financeront ses programmes. Une solide administration fiscale protège l'intégrité de l'assiette fiscale. L'assiette fiscale d'un impôt sur le revenu se compose de l'ensemble des revenus imposables des contribuables; celle d'une taxe à la consommation, telle la taxe sur les produits et services, se compose de la valeur globale des opérations taxables qui se produisent dans l'économie. L'assiette fiscale est un des plus précieux biens d'une société civilisée, et il est dans l'intérêt des parlementaires, du gouvernement et du public de la préserver.

18.12 Protéger l'intégrité de l'assiette fiscale veut dire faire en sorte, dans la plus grande mesure possible, que les gens déclarent leurs revenus et leurs opérations franchement et acquittent les taxes et les impôts dont ils sont redevables. Le Canada s'est donné, pour la perception des taxes et impôts, un système d'autocotisation qui fait obligation à chaque particulier ou entreprise de calculer le montant dû. Les gens sont plus susceptibles de se conformer à leurs obligations s'il sont convaincus que le fisc est équitable. Ils ont le droit de s'attendre que ceux qui ne paient pas leur juste part soient dépistés et sanctionnés en conséquence.

18.13 Les remarques qui précèdent valent aussi pour l'administration des politiques commerciales, étant donné qu'elle génère des recettes sous forme de droits de douane. Toutefois, les politiques commerciales ont de plus en plus pour but de permettre aux Canadiens de participer d'une manière plus efficace aux marchés internationaux et de tirer profit du commerce extérieur.

18.14 Le présent chapitre est un suivi de 15 vérifications de l'optimisation des ressources effectuées entre 1992 et 1996 et décrit dans quelle mesure les interventions de Revenu Canada et du ministère des Finances, par suite de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics (CCP), ont amélioré l'administration du régime fiscal et des politiques commerciales. Nous avons fait le suivi de toutes les recommandations du Comité des comptes publics et des nôtres au sujet de ces vérifications et nous faisons rapport sur les plus importantes et sur celles où, selon nous, il n'y a pas eu progrès satisfaisant. De plus amples détails sur l'étendue et l'objectif du suivi se trouvent à la fin du chapitre, à la section intitulée **À propos du suivi**.

Conclusion

18.15 Nous avons l'habitude de sélectionner des sujets de vérification de manière à couvrir le plus possible « l'univers de la vérification » au cours d'un cycle de huit à dix ans. Les cinq années de vérification dont il est question dans les présentes pages ne représentent qu'une tranche de l'univers de la vérification. Il y a des activités clés du Ministère qui n'ont pas été abordées dans cette série de vérifications. Nous n'avons analysé aucune activité dans toute sa profondeur et chaque activité a été traitée à un degré différent.

18.16 Cependant, nous croyons que Revenu Canada a fait des progrès satisfaisants dans la mise en oeuvre de la plupart des recommandations issues des vérifications dont le suivi est donné dans le présent chapitre, et des recommandations connexes du Comité des comptes publics, ainsi que dans la réalisation de certaines des initiatives qu'il mentionnait dans les rapports de vérification originaux.

18.17 Certains points déjà signalés continuent à nous préoccuper, et nous insistons de nouveau pour que Revenu Canada prenne les mesures correctives nécessaires.

18.18 Nous sommes généralement satisfaits de la réponse du ministère des Finances à nos recommandations et à celles des comités de la Chambre des communes qui ont examiné nos rapports sur la fiscalité. Bien qu'elles ne soient pas encore disponibles, nous prévoyons de meilleures estimations des dépenses fiscales et de meilleures évaluations de l'atteinte du but recherché par les programmes d'aide fiscale à l'épargne–retraite et les encouragements fiscaux à la recherche et au développement. De plus, le gouvernement a pris des dispositions afin d'éliminer, dans la loi, les anomalies techniques qui touchent les sociétés étrangères affiliées et l'imposition des contribuables qui quittent le pays.

REVENU CANADA

Cadre d'administration du régime fiscal

18.19 Dans le présent chapitre, les constatations de notre suivi sont présentées à l'aide d'un cadre simplifié d'administration du régime fiscal (voir la pièce 18.2), modelé sur la structure officielle des activités de Revenu Canada. La présente section explique les éléments de notre cadre simplifié d'administration fiscale.

Pièce 18.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.20 Facilitation. Toutes les autres fonctions de l'administration fiscale s'accompagnent des efforts de Revenu Canada pour aider les contribuables, les inscrits, etc. à honorer leurs obligations en vertu du régime fiscal. La facilitation revêt de nombreuses formes, par exemple, faire connaître aux clients leurs droits et leurs obligations, fournir les formulaires et l'information nécessaires à la production des déclarations et répondre aux demandes de renseignements des clients. Le Ministère diffuse aussi divers types de décisions qui expliquent comment certaines opérations doivent être traitées au plan fiscal, ou qui confirment ou infirment l'interprétation, par le contribuable, de la façon dont une opération envisagée doit être traitée. L'objectif est d'avoir des contribuables, des inscrits, etc. mieux informés.

18.21 Rôle ou registre fiscal. Revenu Canada doit tenir à jour un « rôle » complet et exact des contribuables et des employeurs (impôt sur le revenu), des inscrits (taxe sur les produits et services), et des titulaires de licence (taxe d'accise et droits de douane) par qui ou par l'entremise de qui les taxes et impôts sont payés. De plus, il tient certains registres à des fins spéciales, tel le registre des régimes de pension pour lesquels les contribuables peuvent demander la déduction de cotisations. Un rôle ou un registre fiscal est simplement un relevé de renseignements pertinents qui permettent au Ministère de communiquer avec les contribuables, les employeurs, les inscrits, les titulaires de licence et les administrateurs de régime afin de faciliter le respect du régime fiscal ou de veiller à son respect. Déterminer qui devrait être ajouté à un rôle ou à un registre fiscal donné ou qui devrait en être retranché est une fonction essentielle de l'administration du régime fiscal.

18.22 Traitement. Pour les contribuables, les employeurs, les inscrits et les titulaires de licence, se conformer au régime fiscal veut dire faire des versements et envoyer diverses déclarations de renseignements à Revenu Canada, ordinairement sur papier, mais aussi de plus en plus par voie électronique. Il en résulte chaque année des millions d'opérations que le Ministère doit traiter promptement et avec exactitude. Un aspect très important du traitement des opérations est l'application de contrôles et de procédés automatisés et manuels qui repèrent les indices d'inobservation réelle ou éventuelle de la loi et y réagissent.

18.23 Recouvrements. Les contribuables, les employeurs, les inscrits et les titulaires de licence sont supposés verser volontairement les taxes et les impôts exigibles à Revenu Canada. L'obligation fiscale peut avoir été déterminée par voie d'autocotisation ou par une cotisation de Revenu Canada. Lorsque des débiteurs omettent ou sont incapables de s'acquitter de leur obligation fiscale, pour une raison quelconque, Revenu Canada doit prendre des mesures pour recouvrer les sommes dues. Les mesures prises varient selon les circonstances.

18.24 Vérification et exécution. Comme le Canada a un régime d'imposition par autocotisation, Revenu Canada doit mettre en oeuvre un programme limité de contrôle (vérification) pour s'assurer que les contribuables, inscrits, etc. se conforment à la loi en déclarant les renseignements voulus et en calculant leur obligation fiscale. Lorsque le Ministère constate des erreurs ou l'inobservation de la loi, il établit de nouvelles cotisations ou prend d'autres mesures correctives. Si Revenu Canada soupçonne qu'il y a activité frauduleuse, il peut demander à son service d'exécution, les Enquêtes spéciales, d'intenter des poursuites au criminel.

18.25 Règlement des différends. Revenu Canada a une unité organisationnelle distincte pour examiner les cotisations établies par le Ministère qui, selon les contribuables, sont inexactes. Si le renvoi d'une question à cette unité ne produit pas un règlement jugé satisfaisant par l'auteur de l'opposition, cette personne peut en appeler à la Cour de l'impôt, qui est tout à fait indépendante de Revenu Canada. (Bien que le règlement des différends soit un élément fondamental de l'administration du régime fiscal, aucune des vérifications à caractère fiscal dont le suivi est donné dans le présent chapitre n'en traitait. En 1995, nous avons effectué le suivi de nos travaux antérieurs dans ce domaine, dont les résultats ont déjà été signalés dans un chapitre de 1992 sur le règlement des différends soulevés par les cotisations d'impôt sur le revenu.)

18.26 Politique et législation. L'administration du régime fiscal rend Revenu Canada conscient de lacunes ou d'ambiguïtés dans la loi. L'activité reliée à la vérification et aux appels constitue une source importante de ce genre de renseignements. Le Ministère peut solutionner ou corriger de tels problèmes par la diffusion de ses propres énoncés de principe, ou il peut demander au ministère des Finances de modifier la loi, selon les circonstances.

18.27 Surveillance et rapports. Chacune des fonctions que nous avons abordées doit être bien gérée, et des renseignements sur son efficience et son efficacité doivent être communiqués au Parlement. Ces deux tâches nécessitent l'existence et l'utilisation de systèmes d'information convenables.

Observations

Stratégie d'observation de la loi

Stratégie d'observation guidée par une évaluation des risques

18.28 C'est la stratégie d'observation de Revenu Canada qui détermine son utilisation des divers éléments du cadre d'administration du régime fiscal. Revenu Canada a toujours eu recours à tous ces éléments, mais il se demande de plus en plus s'il les utilise dans la bonne proportion et avec la plus grande efficacité. Nous avons vu un changement dans la stratégie de Revenu Canada au cours des dernières années. Selon le Ministère, l'approche d'aujourd'hui a recours à des techniques perfectionnées d'évaluation et de gestion des risques, rendues possibles par l'avancement de la technologie informatique. Une intensification de l'utilisation de renseignements meilleurs et plus nombreux pour orienter les actions du Ministère sous–tend cette approche.

Facilitation

La publication d'un plus grand nombre de décisions accroît la facilitation

18.29 Notre rapport de 1993 (chapitre 20) traitait en partie des décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu. Il s'agit de précisions que Revenu Canada donne par écrit sur son interprétation de dispositions législatives particulières et leur application à une opération ou à plusieurs opérations que le contribuable entend faire. En 1993, nous faisions remarquer que très peu des positions prises par le Ministère en réponse aux demandes de telles décisions anticipées étaient rendues publiques, même si un grand nombre d'entre elles étaient susceptibles d'intéresser d'autres contribuables. Par conséquent, nous recommandions que Revenu Canada diffuse à l'intention du public, sous forme aseptisée, toutes les décisions anticipées rendues. Par « forme aseptisée », nous voulons dire de manière à garder confidentielle l'identité du contribuable qui a obtenu la décision.

18.30 Nous avons constaté, pendant notre suivi, que, depuis le 1er janvier 1996, la majorité des décisions de ce genre sont aseptisées et mises à la disposition du public électroniquement dans tous les bureaux de Revenu Canada au pays. Pour protéger la confidentialité, le contribuable qui demande une décision est prié d'approuver la version aseptisée avant sa publication. La circulaire d'information qui explique le processus des décisions a été mise à jour et la version révisée indique que l'acceptation de la publication d'une décision aseptisée est une condition pour obtenir une décision.

18.31 Entre–temps, le Ministère s'est rendu compte que, lorsque la décision intéresse plus de deux parties, il est difficile, sinon impossible, de suivre les faits et les opérations envisagées une fois retranché le nom des contribuables. Il envisage actuellement un certain nombre d'améliorations qui devraient maximiser l'utilité des décisions aseptisées pour les contribuables.

18.32 Le même chapitre de 1993 contenait des observations sur trois catégories de décisions de la TPS : les décisions anticipées, les décisions portant sur l'application, et les interprétations. Nous y mentionnions que la communication de plus amples renseignements au public sur les décisions et les interprétations accroîtrait l'équité entre les inscrits aux fins de la TPS. Revenu Canada fournit maintenant aux abonnés (surtout des maisons d'édition d'ouvrages sur la fiscalité) une version électronique de toutes les décisions et interprétations de la TPS, sous forme aseptisée, préparées à l'Administration centrale du Ministère. Les décisions et les interprétations de la TPS préparées dans les bureaux des services fiscaux ne sont pas cependant distribuées.

Le Ministère doit améliorer la façon dont sont étayées les décisions clés qui mènent aux décisions anticipées

18.33 En réponse à notre observation de vérification, en mai 1996, sur le transfert hors du Canada d'au moins deux milliards de dollars en biens détenus dans des fiducies familiales, le ministre du Revenu national a annoncé des améliorations à ses pratiques documentaires relatives aux décisions anticipées. Nous avions souligné dans notre rapport un manque de documentation et d'analyse des décisions clés qui mènent à la communication de certaines décisions anticipées.

Les visites communautaires combinent facilitation et exécution

18.34 Un des plans d'action du Ministère fait état d'un exemple d'une nouvelle méthode qui combine facilitation et exécution : la visite d'entreprises locales dans le but d'obtenir de l'information et de leur donner des conseils pour qu'elles s'inscrivent et fournissent les déclarations requises. Revenu Canada signale avoir visité plus de 21 000 entreprises dans 126 collectivités. Le tiers des entreprises visitées ont dû faire l'objet d'autres mesures afin d'améliorer l'observation.

Rôle

La déclaration des numéros d'assurance sociale a augmenté

18.35 Lorsque les gens produisent une déclaration de revenus la première fois, leur nom est inscrit au rôle. Quant à la TPS, les entreprises se présentent elles–mêmes à Revenu Canada lorsqu'elles demandent un numéro d'inscription (le numéro d'entreprise). De même, pour une taxe d'accise comme la taxe de transport aérien, les sociétés demandent une licence. Dans chaque cas, dès que Revenu Canada est au courant de l'existence d'un particulier ou d'une entreprise contribuable, il peut surveiller l'observation de la législation fiscale.

18.36 L'identification étant si importante, le Ministère a des programmes qui visent à identifier les non–déclarants et les non–inscrits. Notre chapitre de 1994 portant sur la détection des non–déclarants rendait compte de l'examen de ce problème relativement à l'impôt sur le revenu.

18.37 La clé pour repérer les personnes dont le nom devrait se trouver dans le rôle mais n'y figure pas, c'est d'obtenir d'une source d'information indépendante un indice de leur existence et une indication qu'elles devraient payer de l'impôt. Une des sources en question est le relevé des revenus de placements (« feuillets T5 ») que les institutions financières doivent établir. Pour être des plus utiles à Revenu Canada, les feuillets T5 doivent renfermer le numéro d'assurance sociale (NAS) de la personne qui reçoit le revenu de placements. Ce numéro permet le rapprochement informatisé des feuillets T5 et des déclarations de revenus où figure le NAS. Même si les Canadiens sont tenus par la loi de fournir leur NAS aux institutions financières, plusieurs ne le font pas, malgré les efforts raisonnables faits par ces dernières pour obtenir ces numéros.

18.38 Notre chapitre indiquait que, pour l'année d'imposition 1992, seulement 73 p. 100 des T5 comportaient des NAS. Pour l'année d'imposition 1995, Revenu Canada signalait que 89 p. 100 des feuillets T5 comportaient des NAS. On ne s'attend pas à atteindre un taux de 100 p. 100 parce que bon nombre de bénéficiaires sont des sociétés ou des entreprises qui n'ont pas de NAS, ou des particuliers âgés de moins de 18 ans, qui ne sont pas tenus de fournir de NAS aux institutions financières (voir la pièce 18.6).

18.39 Alors que le Ministère est satisfait du taux d'observation pour 1995, il espère l'améliorer davantage en collaborant avec les institutions financières. En outre, Revenu Canada aimerait que la loi soit modifiée pour que les sociétés et les entreprises fournissent leur numéro d'entreprise sur les feuillets T5, ce qui permettrait le rapprochement informatisé des T5 et des bases de données ministérielles relatives aux entreprises.

18.40 Autant la vérification et l'exécution que les programmes des non–déclarants et des non–inscrits bénéficient des renseignements dont dispose Revenu Canada ainsi que de ses recherches sur l'observation. Le Ministère utilise maintenant les données d'autres ministères fédéraux et provinciaux pour repérer les particuliers ou les sociétés qui peuvent être non déclarants ou non inscrits. Revenu Canada examinera aussi les données du recensement le plus récent, par municipalité, pour déterminer le niveau d'inobservation de la loi dans différentes régions du pays, information importante pour l'orientation de la stratégie.

18.41 Le Ministère indique qu'une fois identifiés, 80 p. 100 des non–déclarants commencent à produire volontairement les déclarations de renseignements. Revenu Canada fait le suivi des 20 p. 100 restants et, dans les trois ans, presque tous produisent volontairement leurs déclarations de revenus.

Traitement

Les difficultés d'examen des déclarations choisies persistent

18.42 Au cours des années 90, Revenu Canada a restructuré en profondeur sa méthode de traitement des déclarations de revenus des particuliers. Il a remplacé le traitement manuel par de nouvelles technologies et il a recours à différentes méthodes pour vérifier les renseignements qui sont fournis dans les déclarations. En 1995, nous avions fait part de nos préoccupations au sujet de la capacité du Ministère de contenir les risques de pertes de recettes fiscales dans le nouvel environnement de traitement des déclarations.

18.43 Dans le cadre de son programme de « validité de confiance » (VC), le Ministère examine chaque déclaration et relève les déclarations les plus risquées ou les plus suspectes en vue d'un examen manuel avant l'établissement de la cotisation initiale. Un ordinateur sélectionne des déclarations selon des critères appelés « validités de confiance ». Comme le programme de VC ne sélectionne que les déclarations les plus risquées ou les plus suspectes, il est important qu'elles soient toutes examinées avant l'établissement de la cotisation initiale. Lors de la vérification de 1995, nous avions remarqué que ce n'était pas le cas. De plus, il n'était pas certain que toutes les déclarations choisies, mais non examinées avant l'établissement de la cotisation initiale le seraient après l'envoi de l'avis de cotisation initiale.

18.44 Les modifications apportées pour l'année de traitement 1995 visaient à garantir que les déclarations « à risque élevé » qui n'avaient pas été examinées avant l'établissement de la cotisation initiale le soient par la suite. Revenu Canada suit les déclarations qui sont écartées (sélectionnées, mais non examinées) à l'étape de l'établissement de la validité de confiance. Au cours du programme de VC de 1996, plus de 100 400 déclarations ont été sélectionnées pour examen. Environ 16 700 (17 p. 100) d'entre elles ont été écartées pour diverses raisons. Le programme de postcotisation a porté sur 14 800 déclarations écartées, laissant 1 900 déclarations non examinées à la deuxième étape. Ces déclarations étaient concentrées dans quelques centres fiscaux, et la plupart d'entre elles n'ont pas été examinées parce qu'il n'y avait pas assez d'employés pour traiter le nombre de déclarations qu'il restait à examiner.

18.45 À une conférence de Revenu Canada sur la validité de confiance, tenue en octobre 1996, il a été convenu que la prévision du volume de travail serait améliorée, que les centres fiscaux prendraient des mesures pour améliorer la dotation en personnel et la formation pour ce programme, et que des ressources supplémentaires seraient attribuées au programme de 1997. En outre, Revenu Canada a fourni en 1997 de nouveaux rapports hebdomadaires pour aider les centres fiscaux à gérer le nombre de déclarations à examiner dans le cadre du programme VC et à réduire l'arriéré. Au 20 mai 1997, seulement 126 des 34 238 déclarations traitées dans le cadre du programme de VC avaient été écartées.

18.46 Lors de notre vérification de 1995, nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas examiné toutes les déclarations pour les années d'imposition 1992 et 1993 (seulement 92 p. 100 en 1992 et 92,9 p. 100 en 1993) qui avaient été sélectionnées pour un échantillon aléatoire dans le cadre du programme de revue du traitement (une activité de vérification postcotisation), même si sa politique consistait à examiner toutes ces déclarations. Cette politique vise à garantir que les résultats obtenus lors du programme de revue du traitement sont représentatifs des populations ciblées, car Revenu Canada compte sur ce programme pour estimer le niveau d'observation volontaire de la part des contribuables.

18.47 Au cours du programme de 1995, 90,5 p. 100 des déclarations sélectionnées pour l'échantillon aléatoire ont fait l'objet d'un examen. Au cours du programme de 1996, 91,9 p. 100 des déclarations sélectionnées pour l'échantillon aléatoire avaient fait ou faisaient l'objet d'un examen, au 6 mai 1997. Revenu Canada a indiqué que certaines déclarations n'ont pu être obtenues en vue de l'examen parce qu'elles avaient été prêtées à d'autres secteurs, comme la vérification. Certains autres cas n'ont pas été examinés en raison des rajustements de milieu

d'année qui ont été apportés aux politiques administratives concernant les demandes à vérifier dans le cadre du programme de revue du traitement.

18.48 Il est évident que dans le programme d'échantillon aléatoire de 1995 et de 1996, le même pourcentage, environ, de déclarations de l'échantillon aléatoire avaient fait l'objet d'un examen qu'en 1992 et 1993. Même si le taux d'examen des déclarations de l'échantillon semble assez élevé, les déclarations non examinées de l'échantillon pourraient avoir des caractéristiques qui diffèrent considérablement de celles des déclarations examinées. En pareil cas, les conclusions que Revenu Canada a tirées de l'analyse des seules déclarations examinées pourraient être sérieusement erronées. Pour qu'il puisse sans danger négliger les déclarations non examinées de l'échantillon, Revenu Canada devrait être certain que leurs caractéristiques ne sont fondamentalement pas différentes de celles des déclarations qui ont fait l'objet d'un examen. Cependant, le Ministère n'a pas cette assurance. Par conséquent, nous demandons avec instance au Ministère de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que toutes les déclarations sélectionnées pour l'échantillon aléatoire fassent l'objet d'un examen.

Commentaire du Ministère : *Le Ministère s'engage toujours à améliorer davantage le taux d'examen des dossiers sélectionnés au hasard. Toutefois, un taux de 100 p. 100 ne constitue pas un objectif réaliste. Dans les projets d'échantillon de grande envergure, il y aura toujours des dossiers qui ne pourront pas être examinés. Le plan d'échantillonnage en tient donc compte. En outre, le Ministère croit fermement que les dossiers terminés constituent un échantillon représentatif. Dans l'élaboration du plan d'échantillonnage et la vérification de la qualité, nous nous servons des données recueillies au cours des années précédentes et provenant des travaux sur l'observation.*

Données disponibles plus nombreuses et meilleures, mais encore peu d'analyse du rendement

18.49 Lors de notre vérification de 1995, nous avions remarqué le petit nombre de lignes (six) choisies dans chaque déclaration en vue d'un examen, pour l'année d'imposition 1994. Nous avons de plus remarqué que les lignes choisies variaient d'une année à l'autre dans les déclarations transmises par voie électronique (TED) et les déclarations sur papier, et également entre les déclarations sur papier et les déclarations TED. Nous craignions que ce manque d'uniformité compromette la capacité du Ministère de suivre les tendances relatives à l'observation volontaire parce qu'il n'y avait pas assez de données comparables.

18.50 Pour l'année d'imposition 1995, 27 zones de revue du traitement ont été visées dans l'échantillon aléatoire de déclarations sur papier, et 24 zones dans l'échantillon de déclarations TED. Pour l'année d'imposition 1996, 24 zones ont été visées pour les déclarations sur papier, et 21 zones, pour les déclarations TED. Il s'agit d'une augmentation considérable par rapport au nombre de zones visées lors de la vérification que nous avons faite de l'année d'imposition 1994, en 1995. Cette augmentation permettra d'améliorer la capacité du Ministère de surveiller les tendances en matière d'observation volontaire. La réduction du nombre de zones visées, pour l'année d'imposition 1996, est attribuable à une contestation judiciaire de l'assujettissement à l'impôt de certains revenus ainsi qu'aux changements dans la façon dont certaines demandes de déduction ou de crédit sont traitées.

18.51 Notre chapitre de 1995 recommandait que Revenu Canada utilise les statistiques obtenues dans le cadre de ses programmes de surveillance de l'observation et d'exécution pour analyser les tendances et habitudes en matière d'inobservation. Les données statistiques pourraient servir à élaborer des critères pour la sélection des déclarations à examiner, puis à évaluer dans quelle mesure les critères donnent les résultats escomptés. Elles pourraient également servir à évaluer le rendement d'ensemble du nouveau régime de traitement.

18.52 En 1995, nous avions relevé des problèmes dans la qualité des données du programme de revue du traitement de 1993; Revenu Canada a par la suite découvert certains autres problèmes avec les données. Le Ministère a remis à plus tard la plus grande partie de son analyse afin de pouvoir corriger les autres erreurs qu'il y avait dans ses données. Mis à part la qualité des données, les problèmes de coordination au Ministère ont donné lieu à des retards dans la production de certaines des données nécessaires à l'analyse.

18.53 En raison de ces difficultés, le Ministère n'a effectué jusqu'à maintenant qu'une analyse limitée des tendances et habitudes en matière d'inobservation à l'aide des données obtenues dans le cadre des programmes de revue du traitement de 1994 et de 1995. Lorsque nous avons élargi l'analyse pour inclure 1996 en utilisant des données préliminaires, nous avons constaté qu'il n'y a, semble–t–il, aucune tendance claire en matière d'inobservation au cours de la période visée dans le groupe de zones de données disponibles pour les trois années. Cependant, même les plus récentes données qui découlent de l'examen des déclarations de l'échantillon aléatoire révèlent des taux de rajustement plutôt élevés (dépassant dix pour cent) dans bon nombre de zones. En outre, à l'aide des données obtenues dans le cadre du programme de rapprochement, le Ministère a constaté que la valeur moyenne des rajustements qu'il a apportés aux déclarations TED était plus élevée que celle des rajustements apportés aux déclarations sur papier de 1994. Plus particulièrement, les rajustements pour la garde des enfants, les montants pour conjoint et d'autres déductions relatives à la famille étaient plus élevés pour les déclarations TED. On n'en comprend pas encore complètement les raisons.

Commentaire du Ministère : *Le Ministère admet que les processus pour extraire, regrouper et nettoyer les données dont il a besoin à des fins d'analyse se sont révélés plus fastidieux que prévu. Toutefois, ces étapes préparatoires sont essentielles pour obtenir des analyses et un soutien à la décision efficaces et ce, dans tous les secteurs d'activités.*

À l'heure actuelle, il nous est impossible de tirer des conclusions définitives sur les écarts hypothétiques entre les taux d'observation pour les déclarations TED et les déclarations sur papier. Les données recueillies par le biais d'échantillons aléatoires pour les années d'imposition 1995 et 1996 nous permettront d'effectuer des analyses de tendances valides. Puisque les déclarations TED et les déclarations sur papier comprises dans le programme de rapprochement ne sont pas fondées sur des secteurs géographiques équivalents, les taux de révision ne sont pas comparables. Nous ne pouvons tirer aucune conclusion sur les taux qui peuvent s'appliquer sur d'autres déductions ou crédits.

18.54 L'analyse que nous avons faite au cours de notre vérification de 1995 a révélé que le système de cotation utilisé par le Ministère pour évaluer le niveau de risque des déclarations était faible et avait besoin d'améliorations. Notre nouvelle analyse du système de cotation en vigueur, au cours de l'année de programme 1996, indiquait que, pour ce système, il y avait aussi place à amélioration. Cependant, nous sommes encouragés par les nouveaux critères de cotation fondés sur l'analyse statistique des données du programme qui ont été récemment élaborés par le Ministère. Les nouveaux critères ont été mis en oeuvre en 1997. En outre, le Ministère a fait l'essai d'autres techniques, appelées « réseaux neuronaux », qui peuvent servir de complément au genre de système de cotation maintenant en vigueur.

18.55 En ce qui concerne l'évaluation du rendement général du nouveau régime de traitement, le Ministère a élaboré un cadre d'évaluation qui propose des indicateurs utiles de l'efficacité du programme. Cependant, nous croyons que ce cadre peut être amélioré. Il faut définir clairement des mesures visant à déterminer, par exemple, si les bons niveaux de ressources sont consacrés aux examens des déclarations sur papier et des déclarations TED et si la proportion des examens de la validité de confiance et des revues du traitement est appropriée, et quelles zones pourraient être sujettes à examen. Il serait aussi approprié de définir un calendrier qui indique quand les diverses activités de l'évaluation seront effectuées.

Commentaire du Ministère : *Le Ministère vous remercie des suggestions d'amélioration énoncées dans ce paragraphe. Il en tiendra compte dans son plan d'évaluation.*

Diminution de l'arriéré de dossiers relatifs aux régimes de pension

18.56 Notre chapitre de 1994 sur l'aide fiscale à l'épargne–retraite indiquait l'existence de retards et de graves arriérés pour ce qui est de l'agrément et de l'approbation des modifications apportées aux régimes de pension. Nous

avions indiqué que 20 105 dossiers n'avaient pas encore été traités au 1er avril 1994; ce nombre a atteint 24 028, son plus haut niveau, en juin 1994. Grâce à un certain nombre de mesures qu'il a prises, Revenu Canada avait réduit son inventaire comparable de dossiers non traités à 8 732, au 24 mars 1997 (voir la pièce 18.3).

Pièce 18.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.57 Pour réussir à réduire cet arriéré, le Ministère a embauché un plus grand nombre d'employés et modifié la composition de son personnel en fonction de la composition (sur le plan de la complexité) des dossiers examinés; il a amélioré le cheminement du travail, a utilisé des évaluations des risques pour guider le processus d'examen, et a transféré les activités d'examen des rapports de liquidation et de conversion à un programme de vérification au bureau, vérification qui est effectuée à une date ultérieure. Revenu Canada a également consulté des représentants du secteur des pensions pour établir des prototypes de régimes en vue d'améliorer la qualité des documents soumis au Ministère pour examen.

18.58 Au 1er avril 1994, 40 p. 100 des dossiers relatifs aux régimes de pension non traités dataient de plus de six mois; au 24 mars 1997, ce pourcentage avait baissé à 27 p. 100. La norme actuelle, publiée par le Ministère, est de 180 jours pour l'enregistrement ou la cessation d'un régime de pension. Cependant, le Ministère croit qu'il s'agit d'une norme inappropriée pour les modifications apportées à des régimes de pension, qui, selon lui, constituent la majorité des dossiers non traités. Revenu Canada a l'intention de publier bientôt une norme moins exigeante pour les modifications, compte tenu du fait que celles–ci ne sont pas prioritaires. De bons progrès ont été réalisés dans le traitement des dossiers relatifs aux régimes de pension.

Recouvrements

Un nouveau système pour les comptes débiteurs d'impôt sur le revenu sera utilisé pour le recouvrement d'autres créances fiscales

18.59 Nos observations concernant la vérification de 1993 sur les arriérés de la taxe sur les produits et services, notre chapitre de 1994 sur le recouvrement des impôts sur le revenu impayés et notre chapitre de 1995 sur la taxe de transport aérien traitaient tous du recouvrement des créances fiscales. Le chapitre de 1994 traitait de la question de façon très approfondie, question qui est le sujet de la présente section. Cependant, compte tenu du fait que la fonction de recouvrement a été très touchée par l'unification administrative des anciens services de l'Impôt et de Douanes et Accise, qui a donné lieu à la création de l'actuel Revenu Canada, nos commentaires sur les régimes de recouvrement en vigueur s'appliquent, en règle générale, à tous les genres de créances fiscales.

18.60 Croissance des comptes débiteurs. Lorsque nous avons publié nos observations relatives à la vérification de 1993, la TPS n'était en vigueur que depuis deux ans. Le nombre de comptes débiteurs était à la hausse et ceux–ci avaient atteint 650 millions de dollars, le 31 mars de cette année–là. Mais compte tenu du fait qu'il y avait aussi 576 000 inscrits qui n'avaient pas produit de déclaration, le solde des comptes débiteurs était probablement sous–évalué. En fait, les comptes débiteurs de la TPS ont continué d'augmenter pour totaliser 1,6 milliard de dollars à la fin de l'exercice 1995-1996. La pièce 18.4 montre comment la TPS impayée a augmenté chaque année alors que les impôts sur le revenu impayés ont eu tendance à se stabiliser au cours des dernières années.

Pièce 18.4

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.61 En 1994, nous avions indiqué que les impôts sur le revenu impayés étaient passés de 4,2 milliards de dollars, en 1988-1989, à 6,6 milliards de dollars en 1993-1994, soit une augmentation de 58 p. 100. Au cours de la même période, les recettes nettes d'impôt sur le revenu fédéral sont passées de 70,6 milliards de dollars à 80,4 milliards de dollars, soit une augmentation de 14 p. 100. Par conséquent, l'augmentation des impôts sur le revenu impayés a dépassé l'augmentation des recettes nettes d'impôt sur le revenu fédéral. Lors de notre suivi, nous avions constaté qu'à la fin de l'exercice 1995-1996, les impôts sur le revenu impayés avaient augmenté d'un autre trois pour cent pour passer à 6,8 milliards de dollars, alors que les recettes nettes d'impôt sur le revenu fédéral avaient augmenté de 20,3 p. 100 pour passer à 96,7 milliards de dollars. La croissance des impôts sur le revenu impayés était donc maintenant moins rapide que celle des recettes nettes d'impôt sur le revenu fédéral. La pièce 18.5 montre que le pourcentage représenté par les impôts sur le revenu impayés sur les recettes d'impôt sur le revenu a diminué depuis 1993-1994, alors que le pourcentage de la TPS impayée par rapport aux recettes de la TPS a augmenté chaque année.

Pièce 18.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

18.62 Changements apportés au régime de recouvrement. Le chapitre de 1994 critiquait certains aspects du régime de recouvrement de Revenu Canada. Nous avions indiqué que le Ministère pouvait améliorer son rendement en matière de recouvrement en changeant sa façon de déterminer le niveau de risque d'un compte en souffrance et en adaptant sa procédure de recouvrement à chaque compte, en fonction du niveau de risque qui y est associé. Nous avions aussi relevé des points où nous croyions que le contrôle du rendement de la fonction du recouvrement exercé par la direction pouvait être amélioré.

18.63 Après avoir visité des entreprises du secteur privé et effectué une analyse comparative, le Ministère a élaboré et mis à l'essai un système d'analyse des risques, qui peut classifier les comptes débiteurs selon les habitudes d'observation ou les possibilités de pertes. Ce système a été mis en oeuvre pour les comptes d'impôt sur le revenu des particuliers, avec l'intention d'y incorporer plus tard les comptes de retenues sur la paye, d'impôt sur le revenu des sociétés, de la TPS, des douanes et de l'accise. Le système acheminera les comptes au processus de recouvrement le plus efficient à utiliser, que ce soit celui des avis écrits, celui des rappels de centres téléphoniques ou celui des mesures de recouvrement plus intenses prises par des employés de l'un des bureaux des services fiscaux (BSF).

18.64 En outre, onze des plus importants BSF ont adopté comme pratique de communiquer plus tôt avec les contribuables pour les comptes de plus de 100 000 $. Au cours de 1996-1997, des 1 350 comptes pour lesquels des contacts ont été faits plus tôt, 341 ont été payés en entier et un total de 181 millions de dollars ont été recouvrés (voir la pièce 18.6).

18.65 Il existe maintenant un manuel des recouvrements en direct qui combine les politiques et les procédures relatives aux recouvrements de l'impôt sur le revenu et de la TPS. Ce manuel énonce des normes en matière d'établissement des cotisations, de confirmation et de vérification des renseignements sur la capacité de payer du débiteur ainsi que des normes de rendement que les agents de recouvrements doivent respecter pour ce qui est de la nature et de la fréquence des contacts avec les débiteurs, des délais dans lesquels régler les comptes, du recours aux mesures judiciaires, etc. Toutes ces normes sont sous la surveillance de l'Administration centrale du Ministère.

18.66 Sauf dans les résultats des contacts établis plus tôt pour les comptes importants, il est difficile de trouver des éléments probants pour montrer que les modifications apportées au programme des recouvrements ont une incidence. Néanmoins, nous croyons que ces modifications sont judicieuses et devraient donc se révéler bénéfiques.

Meilleur contrôle sur l'application des dispositions d'équité

18.67 En 1994, nous nous inquiétions de l'insuffisance du contrôle exercé sur l'application des dispositions législatives en matière d'équité, qui confèrent au Ministre le pouvoir discrétionnaire de renoncer à tout ou partie des intérêts et des pénalités. Nous signalions des lacunes dans les politiques du Ministère sur l'application des dispositions d'équité, dans sa capacité de suivre les demandes d'allégement présentées et les décisions rendues en vertu des dispositions d'équité et dans sa capacité d'exercer une surveillance des circonstances dans lesquelles les dispositions d'équité ont été appliquées.

18.68 Par la suite, le Ministère a élaboré des lignes directrices améliorées sur l'application des dispositions d'équité et il les a publiées dans un énoncé de principe intitulé « Application des dispositions d'équité aux intérêts et aux pénalités ». Un système d'enregistrement et de rapports a été mis sur pied pour permettre de suivre les décisions prises et de rendre compte des sommes auxquelles le Ministère a renoncé en vertu des dispositions d'équité, notamment en donnant la ventilation de ces sommes d'après la raison de la renonciation (voir la pièce 18.6).

Pièce 18.6

Exemples de suivi de nos recommandations, rapports du Comité des comptes publics, initiatives de Revenu Canada et progrès réalisés

Sujet	Recommandation du BVG	Rapport et recommandation du Comité des comptes publics	Initiative de Revenu Canada	Progrès réalisés
Numéros d'assurance sociale	• Poursuivre l'initiative visant à obtenir les numéros d'assurance sociale pour les feuillets de renseignements des particuliers. • Chercher des solutions de rechange, y compris envisager de nouveau la possibilité d'exiger obligatoirement une retenue à la source dans le cas où un NAS valide n'est pas fourni, et recommander des modifications législatives.	• Le Ministère devrait indiquer au Comité si les divers objectifs ont été réalisés. Par exemple, l'objectif, pour l'exercice 1995-1996, d'obtenir que les NAS figurent sur les T5 établis par les institutions financières est réalisé à 90 p. 100.	• L'initiative de lutte contre l'économie clandestine est axée sur l'inobservation, c'est–à–dire... • des changements possibles dans la déclaration et les renseignements, y compris des mesures visant à améliorer la déclaration des NAS dans les feuillets T5.	• Pour l'année de traitement 1996, le taux de conformité relatif au NAS dans les feuillets T5 était de 89 p. 100. • Le Ministère poursuivra sa collaboration avec les institutions financières pour que le niveau d'observation de la déclaration du NAS soit plus élevé. • Des modifications législatives ont été demandées, lesquelles font actuellement l'objet d'une étude par la Division des modifications courantes.
Procédures de recouvrement	• Recouvrer les grosses créances peu après qu'elles deviennent exigibles.	• On s'attendait que le Ministère accélère le recouvrement des grosses créances. • Communiquer plus tôt et de façon systématique avec le contribuable permet d'évaluer le danger de pertes et de négocier des modalités de paiement.	• Surveiller les gros débiteurs à cause du danger de perte. • Faire l'essai de l'efficacité des contacts avec les contribuables pour paiement volontaire avant la date à laquelle les mesures de recouvrement par contrainte peuvent commencer.	• Des mesures relatives aux contacts établis plus tôt pour les comptes importants (de plus de 100 000 $) ont été mises en oeuvre dans onze bureaux des services fiscaux. • Au cours de 1996-1997, des contacts ont été faits pour 1 350 comptes : 341

				comptes ont été payés en entier, et un total de 181 millions de dollars a été recouvré.
Dossier Équité	• Suivre les demandes présentées et les décisions rendues en vertu du dossier Équité. • Surveiller les circonstances où les rajustements sont faits. • Élaborer des politiques et des pratiques pour l'application du dossier Équité. • Surveiller les incidences sur l'observation de la loi par les contribuables.	• On s'inquiétait du fait que le Ministère ne pouvait pas déterminer la valeur totale des nouvelles cotisations établies en vertu du dossier Équité depuis 1991. • On s'inquiétait du fait qu'il n'y avait pas assez de lignes directrices pour garantir une application uniforme du dossier Équité.	• Rapport annuel fournissant le total cumulatif de toutes les décisions rendues en vertu du dossier Équité. • Des procédures visant à accroître l'uniformité entreront en vigueur au plus tard en août 1995.	• Depuis le 1er avril 1996, le Ministère suit les décisions rendues en vertu du dossier Équité et les montants qui ont fait l'objet d'une renonciation, y compris une ventilation de ces montants par motif d'annulation. • Distribution de lignes directrices pour l'application du dossier Équité et l'utilisation du système de suivi. • Comité national d'équité mis sur pied pour coordonner les questions relatives à l'équité.

Vérification et exécution

Les recherches sur l'observation mènent à des techniques et à des outils de vérification nouveaux

18.69 Dans l'administration du régime fiscal, la vérification et l'exécution constituent des éléments à fort coefficient de main–d'oeuvre. Revenu Canada ne peut atteindre au moyen de ces deux fonctions qu'une faible proportion des contribuables, des inscrits et de ses autres clients. Le Ministère doit diriger ses efforts vers les membres de la population chez lesquels les risques d'inobservation sont les plus grands, qui font perdre des recettes importantes et contre lesquels les mesures d'exécution sont les plus efficaces pour détourner de l'inobservation le reste de la population. Pour y parvenir, le Ministère a besoin de recherches rigoureuses sur l'observation, qui lui permettront de comprendre les caractéristiques de ce secteur précis de la population.

18.70 En 1995, Revenu Canada a créé la Direction des recherches sur l'observation de la loi afin qu'elle constitue un centre d'acquisition de connaissances sur l'évaluation et la gestion des risques. Cette direction surveille les tendances dans les recettes, examine les caractéristiques de l'observation et procède à des études des facteurs qui influent sur celle–ci. Les résultats ainsi obtenus aident le Ministère à formuler des stratégies en la matière ainsi qu'à créer des outils informatisés grâce auxquels les vérificateurs peuvent sélectionner les dossiers à examiner les plus prometteurs et concentrer leurs efforts sur les domaines dans lesquels ils ont le plus de chances de déceler l'inobservation.

18.71 En réponse à une recommandation formulée en 1994 dans notre chapitre sur l'aide fiscale à l'épargne–retraite, Revenu Canada a établi un système de collecte de données sur les résultats de ses examens préliminaires de l'observation de la loi dans les régimes de pension à cotisations déterminées et à prestations déterminées. L'analyse des données ainsi recueillies a montré que certains régimes à cotisations déterminées comportaient peu de risques. Le Ministère a donc modifié sa procédure d'examen de manière à faire porter ses efforts plutôt sur les régimes à risques élevés. Cet exemple montre comment les recherches sur l'observation de la loi permettent d'améliorer la vérification et l'exécution.

Les vérificateurs adoptent une approche sectorielle

18.72 L'efficacité des recherches et de la détermination de cibles pour les vérifications et l'exécution exige des quantités considérables d'information fiable sur les contribuables, les inscrits et d'autres personnes. Comme le risque de perte de recettes fiscales varie d'un secteur de l'économie à l'autre, une bonne information sectorielle est indispensable pour bien évaluer et gérer les risques. Notre vérification de 1994 sur la vérification et les enquêtes spéciales relatives à la TPS a révélé que Revenu Canada avait sur les inscrits une information de qualité médiocre et en quantité insuffisante, tout particulièrement des renseignements incomplets et peu fiables en ce qui concerne les codes de la classification type des industries (CTI).

18.73 En 1995, le Ministère a lancé un projet visant à examiner les dossiers dans lesquels manquait le code de la CTI pour l'inscrit. Le Ministère affirme maintenant que, dans 95 p. 100 de ses comptes d'inscrits qui ont des ventes taxables annuelles supérieures à 30 000 $ (le seuil d'inscription obligatoire), un code de la CTI est maintenant inscrit. En outre, les vérificateurs sont tenus d'ajouter tout code de la CTI qui manque lorsqu'ils effectuent un examen. Revenu Canada et Statistique Canada ont formé un comité chargé de veiller à ce que les codes de la CTI indiquent de manière fiable les différents secteurs de l'économie.

18.74 D'autres améliorations seront bientôt apportées aux renseignements sur les contribuables et les inscrits. Revenu Canada a adopté un nouveau numéro d'identification, le numéro d'entreprise, pour tous les comptes qu'une même entreprise peut avoir avec le Ministère : impôt sur le revenu des sociétés; retenues sur la paye et autres retenues à la source effectuées par l'employeur; TPS et douanes. Le fait d'avoir un même identificateur pour les différents genres de comptes devrait bientôt rendre pratique pour le Ministère l'utilisation d'une partie accrue de ses données (stockées dans des systèmes informatiques distincts) à des fins de recherches sur l'observation ou de sélection des dossiers à vérifier. Un système informatisé de sélection des inscrits à la TPS à soumettre à une vérification est maintenant opérationnel. Ce système utilise des données de sources diverses situées à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère.

18.75 Le Ministère s'éloigne graduellement d'une stratégie de sélection des dossiers à vérifier axée sur l'identification individuelle des contribuables et des inscrits les plus à risques pour adopter une stratégie axée sur les secteurs de l'économie. Il analyse l'inobservation, par secteur ou par profession, afin de déterminer ceux qui sont les plus à risques et de prendre des mesures appropriées. Par exemple, dans son initiative de lutte contre l'économie souterraine, le Ministère vise surtout les secteurs de la construction, de la joaillerie, des ventes et des réparations d'automobiles, de l'accueil et des rénovations domiciliaires.

18.76 Les bureaux des services fiscaux (BSF) mettent sur pied des équipes de vérificateurs, et chacune de ces équipes se spécialise dans le travail qui touche un nombre restreint de secteurs. En même temps, une équipe de spécialistes des industries définit des profils sectoriels qui renferment des renseignements utiles aux vérificateurs, relativement aux aspects commercial, économique et technique du secteur ainsi qu'à l'observation de la loi dans le secteur. Le fait de tirer ainsi parti de l'expérience d'employés des bureaux des services fiscaux correspond à l'une des recommandations que nous avons formulées en 1994.

18.77 Les mesures prises par Revenu Canada pour améliorer la sélection des dossiers à vérifier ne nécessitent pas toutes l'utilisation de systèmes informatisés. Pour déterminer les secteurs d'inobservation à risques élevés, les vérificateurs de la Division des régimes enregistrés font plutôt usage de renvois par des membres d'autres sections de la Division et de consultations avec ceux–ci.

Des stratégies nouvelles visant à accroître le taux de vérification

18.78 Dans le chapitre sur la vérification et les enquêtes spéciales relatives à la TPS de notre rapport de 1994, nous faisions remarquer que le nombre des vérifications effectuées était bas — plus bas que le Ministère n'avait prévu. Nous recommandions donc de rendre plus visibles les mesures d'exécution.

18.79 Depuis son unification administrative, Revenu Canada communique globalement l'information sur le rendement obtenue dans tous ses programmes de vérification et d'exécution. Le « Rapport sur le rendement » de 1995-1996 présenté par le Ministère indique que les ressources d'exécution ont alors atteint 6 871 équivalents temps plein alors qu'elles n'étaient que de 5 909, en 1992-1993. Au cours de la même période, le Ministère mentionne que les incidences financières globales des activités de vérification et d'exécution ont augmenté, passant de 3,64 milliards de dollars à 4,48 milliards. Le Ministère entend par « incidences financières » la somme des impôts fédéraux et provinciaux (provinces participantes seulement), les remboursements d'impôt fédéral compensés ou réduits, l'intérêt et les pénalités ainsi que la valeur actuelle nette des impôts futurs susceptibles d'être établis.

18.80 Revenu Canada essaie actuellement de profiter de l'unification administrative pour accroître la visibilité de la vérification et le taux de vérification (c'est–à–dire la proportion des dossiers qui font l'objet d'une vérification). Le Ministère suit une stratégie selon laquelle le vérificateur, lorsqu'il examine le dossier d'un contribuable ou d'un inscrit choisi en vue d'une vérification de l'impôt sur le revenu ou de la TPS, doit examiner aussi les principaux indicateurs de rendement relatifs à l'autre obligation fiscale, celle qui n'est pas visée par la vérification. Dans le cas des très grandes sociétés visées par le programme des dossiers importants de Revenu Canada, l'impôt sur le revenu et la TPS sont tous les deux vérifiés lorsque cela paraît justifié aux yeux du chargé de cas des dossiers importants.

18.81 En 1994, nous avons également signalé que le taux de vérification des régimes de pension agréés était trop bas pour permettre de déceler l'inobservation et d'exercer contre celle–ci un effet dissuasif. Depuis lors, le Ministère a augmenté le nombre annuel de vérifications, qui est passé de 127, en 1992-1993, à 365 en 1996-1997. Afin d'augmenter encore la proportion des régimes vérifiés, Revenu Canada envisage la possibilité de collaborer avec la Commission des régimes de retraite de l'Ontario pour effectuer des covérifications.

18.82 En réponse à notre observation selon laquelle les facteurs d'équivalence pour services passés (FESP) n'étaient pas systématiquement vérifiés, Revenu Canada a effectué une étude visant à déterminer dans quelle mesure un programme d'examen des FESP est nécessaire. Le Ministère a constaté la nécessité d'un tel programme et il a formé du personnel pour le mettre en oeuvre à compter de 1997-1998.

18.83 **Évasion fiscale.** Les contribuables ont le droit de réduire par des moyens légaux les taxes et impôts qu'ils paient. Mais lorsqu'ils ont recours à des moyens illégaux — la fraude — pour se soustraire à leur obligation fiscale, ils sont coupables d'évasion fiscale. Par souci d'équité envers la grande majorité des particuliers et des entreprises qui se conforment volontairement aux lois fiscales, Revenu Canada soumet à des enquêtes et même à des poursuites ceux qu'il soupçonne d'évasion fiscale. De plus, il fait connaître au public les poursuites dans lesquelles il a obtenu gain de cause, afin de confirmer les contribuables honnêtes dans leur respect de la loi et de montrer à ceux qui sont malhonnêtes ce qui les attend.

18.84 Notre chapitre de 1994 sur la détection des non–déclarants et sur les enquêtes spéciales à leur sujet signalait que le Ministère se préoccupait de n'avoir pas atteint — et par un écart considérable — le nombre souhaité de cas d'évasion présumée d'impôt sur le revenu renvoyés aux Enquêtes spéciales. La même année, notre chapitre sur la vérification et les enquêtes spéciales relatives à la TPS mentionnait que les renvois de cas d'évasion présumée de la TPS aux Enquêtes spéciales, bien que nombreux, étaient de faible qualité — ils n'avaient pas l'étoffe nécessaire pour qu'on puisse en faire des dossiers de poursuite.

18.85 Afin de résoudre ces problèmes, Revenu Canada a fait suivre des cours de sensibilisation à la fraude à un plus grand nombre de ses vérificateurs et il a publié des indications supplémentaires visant à guider ses vérificateurs dans l'établissement des renvois.

Nécessité d'un programme de vérification des cotisations à des régimes enregistrés d'épargne–retraite (REER)

18.86 En 1994, dans le rapport de notre vérification de l'aide fiscale à l'épargne–retraite, nous avons formulé une recommandation au sujet de laquelle Revenu Canada n'était pas d'accord avec nous à l'époque et n'a pris aucune mesure.

18.87 Nous craignions que les contribuables ne demandent des déductions au titre de REER auxquelles ils n'avaient pas droit et que Revenu Canada n'ait pas de données de source indépendante pour déceler les déductions non valides. En outre, nous nous inquiétions de voir que Revenu Canada n'avait aucun moyen de savoir si un contribuable n'essayait pas de reporter l'impôt en mettant des revenus à l'abri dans un REER (même sans demander de déduction à l'égard des cotisations au REER qui produisent ces revenus), par exemple en dépassant les plafonds des cotisations aux REER.

18.88 Le Ministère souligne que, depuis l'année d'imposition 1994, les contribuables sont tenus de fournir de l'information supplémentaire dans leur déclaration de revenus. Toutefois, nous ne croyons pas que cela remplace suffisamment un programme de vérification des cotisations à des REER. Nous espérons que le Ministère reconsidérera sa position et instituera un programme de vérification des cotisations à des REER.

Politique et législation

Processus élaboré pour gérer le risque lié à des dispositions législatives complexes

18.89 En 1993, nous avons signalé l'utilisation d'une disposition fiscale concernant la déduction relative aux ressources, utilisation qui pouvait entraîner la perte de recettes fiscales que Revenu Canada estimait à 1,2 milliard de dollars. Dans l'espoir de faire prévaloir sa propre interprétation de cette disposition et de supprimer ainsi le danger pour l'assiette fiscale, le Ministère avait contesté devant les tribunaux l'interprétation qu'un contribuable en donnait. Cependant, les tribunaux avaient donné raison au contribuable. Nous soulignions que, si le gouvernement n'avait pas tardé à clarifier la loi, une partie considérable de cette perte aurait pu être évitée.

18.90 Notre observation a suscité une étude du Comité des comptes publics sur les méthodes que le gouvernement utilise pour gérer les risques que des dispositions législatives complexes entraînent pour l'assiette fiscale. Le Comité a terminé son étude, et il a présenté ses recommandations à la Chambre des communes en février 1995. En réponse aux recommandations du Comité, le gouvernement a élaboré un processus qui lui permet d'agir plus promptement et de réduire la possibilité de subir des pertes semblables dans l'avenir.

Le problème concernant les immeubles en copropriété a été réglé

18.91 En 1994, nous avons mentionné que Revenu Canada n'avait pas encore réglé un problème que nous avions d'abord soulevé en 1992 : la possibilité, pour les associations de copropriétaires, de gagner en franchise d'impôt un revenu d'intérêts au profit de leurs membres. Nous nous préoccupions du fait que cette possibilité découlait seulement d'une politique administrative établie par le Ministère et n'était pas offerte aux propriétaires d'autres genres d'habitations.

18.92 Revenu Canada a étudié la question et il a jugé que la politique administrative en question n'était pas nécessaire, puisque les associations de copropriétaires peuvent se faire reconnaître comme des organisations à but non lucratif. Le bulletin d'interprétation qui énonçait la politique administrative du Ministère a donc été annulé.

L'assiette qui doit servir à calculer les « impôts non affectés » à partager avec les provinces et les territoires n'a pas encore été déterminée

18.93 Dans une observation de vérification formulée en 1993, nous disions craindre que les paiements faits aux provinces et aux territoires qui sont partie aux accords de perception fiscale ne soient inférieurs à ce qu'ils devraient être, étant donné que Revenu Canada ne répartit pas entre les parties le solde de l'un de ses comptes

18.94 Préoccupé du fait que le solde du compte provienne d'erreurs de tenue de livres, et qu'il n'était donc pas approprié de le partager, Revenu Canada a fait un effort particulier pour s'assurer que seules les opérations appropriées soient inscrites au compte. Cela étant réglé, il reste à savoir si le solde du compte doit être partagé.

18.95 De l'avis de Revenu Canada et du ministère des Finances, seuls les montants non affectés que l'employeur a retenus sur le chèque de paye de l'employé doivent être partagés avec les provinces et territoires. Nous croyons que le compte en question pourrait comporter ces montants et d'autres montants que les provinces et territoires pourraient considérer comme sujets à partage.

18.96 On nous a informés que ce sujet sera étudié avec les provinces et territoires dans un proche avenir.

Surveillance et information communiquée

Les ententes en matière d'information de gestion font espérer l'amélioration de la surveillance et de l'information communiquée

18.97 Bon nombre des vérifications dont nous faisons le suivi soulèvent une question commune, soit celle des données que Revenu Canada doit réunir pour faire connaître à la direction son rendement (mesuré d'après l'atteinte de ses buts) et rendre compte au Parlement de la façon dont il s'acquitte de son mandat. Revenu Canada doit non seulement répondre à ses propres besoins d'information de gestion, mais aussi fournir au ministère des Finances, en tant que responsable de la politique fiscale, l'information dont celui–ci a besoin pour juger de la mesure dans laquelle le régime fiscal atteint les objectifs de cette politique. Un des meilleurs exemples est l'information nécessaire pour surveiller l'efficacité des programmes de dépenses fiscales.

18.98 En 1994, nous avons présenté les résultats de notre vérification des encouragements fiscaux à la recherche et au développement. Nous avons constaté que Revenu Canada réunissait une partie, mais non la totalité, des renseignements nécessaires pour surveiller les encouragements à la recherche et au développement. Nous avons aussi noté que la base de données du Ministère relative aux encouragements à la recherche scientifique et au développement expérimental n'était pas tout à fait fiable.

18.99 Afin de régler le premier problème, Revenu Canada a modifié son système d'information de gestion de la vérification de manière à saisir d'autres types de données. De plus, le Ministère a précisé les caractéristiques que devra posséder un nouveau système en voie d'élaboration, qui servira à traiter les déclarations de revenus des sociétés. En ce qui concerne le deuxième problème, le Ministère a établi de nouvelles procédures de validation destinées à accroître l'exactitude et le caractère complet de l'information versée dans sa base de données sur la recherche scientifique et le développement expérimental.

18.100 À un niveau plus général, la Direction générale de la validation, de l'exécution et des recherches sur l'observation du Ministère a élaboré des ententes en matière d'information de gestion pour chaque programme réalisé par elle. Chaque entente précise le mandat du programme, ses objectifs et ses indicateurs de rendement ainsi que les données nécessaires pour établir ces indicateurs. En outre, la Direction générale publie un volume qui traite de ses priorités et de ses réalisations et qui présente de l'information sur ses programmes et elle le diffuse largement chez ses employés.

Administration des politiques commerciales

18.101 Les relations commerciales du Canada sont influencées par un bon nombre de politiques gouvernementales et d'accords internationaux auxquels notre pays est partie. Revenu Canada joue un rôle de premier plan dans l'application de ces politiques et de ces accords. Les activités de Revenu Canada dans le domaine de l'administration des politiques commerciales ressemblent en de nombreux points à ses activités dans le domaine de l'administration du régime fiscal.

18.102 Dans la présente section, nous présentons les résultats de notre suivi au sujet de notre chapitre de 1994 sur les activités de cotisation douanière. Ce chapitre traitait de l'administration des politiques commerciales du point de vue de l'imposition des droits de douane, y compris les programmes d'exonération des droits. Ce point de vue était conforme à l'accent que le Ministère mettait alors sur la production de recettes, dans le cadre de la stratégie globale de réduction du déficit adoptée par le gouvernement. Il convient de souligner que maintenant, environ trois ans plus tard, l'accent est mis plutôt sur l'obtention de meilleures statistiques sur le commerce, pour appuyer les récentes initiatives du gouvernement en matière de promotion du commerce — une question qui préoccupait déjà le Ministère en 1994.

L'initiative de vérification périodique progresse

18.103 En 1994, nous avons signalé que Revenu Canada avait récemment mené deux projets pilotes qui, entre autres choses, mettaient à l'essai une vérification périodique des gros importateurs au lieu de l'examen continu des importations de ceux–ci. Satisfait des avantages offerts par l'initiative de vérification périodique, le Ministère a établi un plan qui prévoit la vérification de 128 importateurs, gros et moyens, qui appartiennent à 27 secteurs industriels. En décembre 1996, 27 vérifications avaient été effectuées, 68 étaient en cours, et 33 n'avaient pas encore commencé. La vérification périodique comportera l'examen de 32 p. 100 de la valeur en douane totale des importations.

18.104 Comme complément à sa vérification périodique des importateurs effectuée sur place, Revenu Canada envisage de soumettre à une vérification au bureau moins approfondie un nombre d'importateurs suffisant pour que le taux de vérification atteigne 40 p. 100 de la valeur en douane totale des importations. Ces vérifications au bureau n'ont pas commencé. À plus long terme, le Ministère a l'intention de déterminer d'autres secteurs industriels à examiner, d'après ses propres recherches et en fonction du plan de promotion du commerce international adopté par le Canada.

On a donné suite à nos préoccupations concernant la vérification de l'utilisation ultime et du pays d'origine

18.105 Une disposition concernant l'utilisation ultime réduit ou élimine les droits à payer si certaines conditions sont respectées. En 1994, nous nous inquiétions du nombre insuffisant de vérifications effectuées pour surveiller l'utilisation ultime. L'entrée en vigueur d'un nouveau tarif douanier, le 1er janvier 1998, réduira de beaucoup le nombre de codes d'utilisation ultime, si bien qu'il ne sera plus nécessaire d'effectuer autant de vérifications de l'utilisation ultime. Dans l'intervalle, Revenu Canada a réorganisé la fonction de vérification de l'utilisation ultime et l'a associée à l'initiative de vérification périodique. Le Ministère croit avoir ainsi accru l'étendue et l'efficacité des vérifications de l'utilisation ultime.

18.106 Nous avons exprimé une préoccupation semblable au sujet du faible nombre des vérifications du pays d'origine. Ces vérifications visent à déterminer si les marchandises, importées en vertu d'un accord de libre–échange, sont admissibles à un traitement tarifaire préférentiel en raison du pays d'où elles viennent. Ayant augmenté le nombre d'employés affectés aux vérifications du pays d'origine, Revenu Canada a pu accroître le nombre de vérifications qu'il effectue à cet égard. En 1994, nous mentionnions que le Ministère avait effectué 40 vérifications au cours de la période de cinq ans se terminant le 31 mars 1994. Les registres du Ministère montrent qu'il a effectué 36 vérifications du pays d'origine dans les trois années qui ont suivi.

Une stratégie visant les petits importateurs a été formulée, et sa mise en application est commencée

18.107 Une forte majorité d'importateurs — 91 p. 100 — effectue seulement six pour cent du total des importations, mesurées d'après leur valeur en douane. Ces petits importateurs tendent à importer des marchandises moins qu'une fois par semaine. Le risque est faible que les erreurs commises par eux faussent considérablement les statistiques du commerce.

18.108 Notre chapitre de 1994 mentionnait que les Nouvelles relations d'affaires (NRA) de Revenu Canada visaient essentiellement les gros importateurs et qu'il fallait une stratégie visant les autres importateurs. Croyant qu'appliquer une stratégie de vérification périodique aux petits importateurs serait peu efficient, le Ministère a préféré leur appliquer une stratégie de service à la clientèle dans le cadre des NRA. Cette stratégie comporte une simplification des statistiques sur le commerce exigées, des méthodes et des modalités de paiement plus faciles, un accès élargi au commerce électronique ainsi que des programmes plus efficaces d'information des clients et d'aide à la clientèle. À ce jour, la stratégie de service à la clientèle à l'intention des petits importateurs a été définie, et le Ministère affirme que des mesures à l'appui seront prises en 1997-1998.

LE MINISTÈRE DES FINANCES

Observations

Aide fiscale à l'épargne–retraite

18.109 Il incombe au ministère des Finances de concevoir et de gérer le programme de l'aide fiscale à l'épargne–retraite (AFER). Gérer le programme signifie notamment contrôler ses coûts et son efficacité, les évaluer et communiquer de l'information à leur sujet ainsi que recommander des changements s'il y a lieu.

De meilleures estimations des coûts sont escomptées

18.110 En réponse à notre suggestion (formulée en 1994) de présenter de l'information sur les coûts estimatifs, les résultats et le déroulement du programme de l'AFER, le ministère des Finances dit qu'il fournira des données historiques et une prévision quinquennale des dépenses fiscales en question dans le prochain rapport sur les dépenses fiscales. Nous préconisions également d'ajouter aux estimations des flux de trésorerie des estimations fondées sur la méthode de la valeur actualisée et sur d'autres méthodes. Le Ministère a établi des estimations du coût du programme de l'AFER fondées sur la méthode de la valeur actualisée et il les a soumises, pour examen, à des experts de l'extérieur.

Progression lente des études d'évaluation

18.111 En 1994, nous avons noté que le Ministère avait prévu d'effectuer neuf études d'évaluation portant sur le programme d'aide fiscale à l'épargne– retraite (AFER). Il a depuis changé d'avis. Quatre des études envisagées sont

combinées en une seule, pour laquelle un rapport préliminaire est attendu à la fin de l'été, en même temps qu'un rapport d'un sondage sur des questions relatives à l'observation de la loi. Pour les quatre autres études, le travail doit commencer à l'automne.

18.112 Nos autres recommandations se rapportaient à la tenue d'autres études d'évaluation que le ministère des Finances n'envisageait pas alors d'effectuer. Le Ministère nous affirme qu'il répond partiellement à ces recommandations et qu'il nous communiquera ultérieurement les résultats des travaux ainsi effectués.

Encouragements fiscaux à la recherche et au développement

Des études d'évaluation et des estimations de coûts seront présentées sous peu

18.113 Le chapitre de 1994 sur ces encouragements soulignait par ailleurs le rôle du ministère des Finances dans le contrôle des encouragements fiscaux à la recherche scientifique et au développement expérimental (RS & DE) et dans le compte rendu de leurs coûts. Nous estimions nécessaire d'exercer un contrôle plus complet et plus systématique afin de permettre une meilleure communication de l'information sur les coûts prévus et réels ainsi que sur les résultats.

18.114 Le Ministère indique qu'il met actuellement la dernière main à un rapport qui énonce les constatations d'une évaluation de l'aide fiscale à la recherche scientifique et au développement expérimental. En outre, dans le prochain rapport sur les dépenses fiscales, le Ministère publiera des estimations et des prévisions des coûts des crédits d'impôt pour la RS & DE.

Autres observations

Les lacunes techniques dans la législation relative aux sociétés étrangères affiliées et aux contribuables qui quittent le pays ont été comblées

18.115 Dans notre rapport de 1992, nous faisions observer que les arrangements fiscaux pour les sociétés étrangères affiliées coûtaient au Canada des centaines de millions de dollars en manque à gagner fiscal. Après une étude détaillée, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a soumis des recommandations au ministre des Finances en avril 1993. Le Budget de février 1994 annonçait des modifications aux règles concernant l'imposition des sociétés étrangères affiliées. Ces modifications, qui ont maintenant force de loi, correspondent à la plupart des recommandations du Comité des comptes publics.

18.116 Dans notre rapport de mai 1996, nous avons signalé notre grande préoccupation quant à la façon dont la *Loi de l'impôt sur le revenu* a été appliquée au transfert à l'étranger en franchise d'impôt d'au moins deux milliards de dollars d'actifs détenus dans des fiducies familiales au Canada. Le gouvernement et deux comités de la Chambre des communes ont fait grand cas de ce rapport. En octobre 1996, en réponse aux recommandations du Comité des finances de la Chambre des communes, le ministre des Finances a annoncé d'importantes modifications touchant les règles d'imposition du revenu des personnes (y compris les fiducies) qui quittent le Canada. Les modifications envisagées visent à garantir que les contribuables qui quittent le pays ou qui transfèrent des biens à l'étranger continueront d'être assujettis à l'impôt canadien sur leurs gains en capital. En faisant cette annonce, le ministre des Finances a reconnu le rôle que le vérificateur général avait joué en attirant l'attention des gens sur la question et le rôle que le Comité des finances avait joué en recommandant des mesures correctives. Le Ministre a fait observer que « voilà un exemple classique d'un régime qui fonctionne comme il se doit. »

18.117 En 1994, nous avons signalé qu'un certain nombre de sociétés du secteur financier ont demandé des crédits d'impôt totalisant plus de 300 millions de dollars en se réclamant des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*

touchant la recherche scientifique et le développement expérimental (RS & DE). Les demandes visaient des activités de développement de logiciels, et il était difficile de savoir si les dispositions touchant la RS & DE étaient censées s'appliquer à ces activités. À un moment donné, le ministre des Finances a présenté un avant–projet de loi visant à rendre non admissibles les demandes présentées en rapport avec le développement de logiciels effectué dans le secteur financier. Cet avant–projet a plus tard été retiré pour être remplacé par une mesure administrative de Revenu Canada consistant à rejeter les demandes de ce type.

18.118 Notre chapitre de 1995 sur la taxe de transport aérien a attiré l'attention du Parlement sur une échappatoire éventuelle liée aux vols nolisés et il donnait à entendre que le ministère des Finances devait peut–être réexaminer les dispositions législatives en vigueur. À l'occasion de la privatisation du système de navigation aérienne du Canada, le Parlement a depuis lors adopté des dispositions en vertu desquelles la taxe de transport aérien sera abolie à l'automne de 1998. Étant donné ce fait nouveau, nous n'attendons aucune autre mesure à cet égard de la part du ministère des Finances.

À propos du suivi

Objectif

Pour 15 vérifications effectuées de 1992 à 1996, évaluer dans quelle mesure Revenu Canada ou le ministère des Finances ont donné suite aux recommandations du Bureau du vérificateur général, aux plans d'action pertinents de Revenu Canada et aux recommandations du Comité des comptes publics (CCP).

Étendue

Notre suivi a porté sur les 15 vérifications énumérées ci–dessous, les recommandations connexes du CCP et les plans d'action ministériels pertinents.

1992	Chapitre 2	Observation sur les arrangements fiscaux pour corporations étrangères affiliées* [3]
1993	Chapitre 3	Observation sur une disposition fiscale concernant la déduction relative aux ressources* [1]
	Chapitre 3	Observation sur les accords de perception fiscale [2]
	Chapitre 3	Observation sur les arriérés de taxe sur les produits et services (TPS) [1]
	Chapitre 20	Décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu — Décisions et interprétations en matière de TPS [1]
1994	Chapitre 3	Observation sur les sociétés d'immeuble en copropriété [1]
	Chapitre 28	Activités de cotisation douanière [1]
	Chapitre 29	Le recouvrement des impôts sur le revenu impayés (8e rapport du CCP) [1]
	Chapitre 30	TPS : Vérification et Enquêtes spéciales (8e rapport du CCP) [1]
	Chapitre 31	Garantir l'équité du régime fiscal : la détection des non–déclarants et les Enquêtes spéciales (8e rapport du CCP) [1]
	Chapitre 32	Encouragements fiscaux à la recherche et au développement (9e rapport du CCP) [2]
	Chapitre 33	Aide fiscale à l'épargne–retraite (9e rapport du CCP) [2]
1995	Chapitre 16	Taxe de transport aérien [2]
	Chapitre 25	Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus [1]
1996	Chapitre 1	Observation sur le transfert d'actifs à l'étranger* [3]

[1] Ces vérifications supposaient un suivi à Revenu Canada seulement.

2 Ces vérifications supposaient un suivi à Revenu Canada et au ministère des Finances.

3 Ces vérifications supposaient un suivi au ministère des Finances seulement.

Méthode

Dans le cas de 12 vérifications, Revenu Canada et, s'il y avait lieu, le ministère des Finances ont fourni des rapports de situation qui exposent les progrès réalisés par les ministères, selon l'évaluation de la direction, dans la mise en application de leurs plans d'action ainsi que dans la suite donnée à nos recommandations et à celles du CCP. Nous avons utilisé ces rapports de situation comme points de départ pour effectuer les suivis. Dans le cas des trois autres vérifications*, nous n'avons pas demandé de rapport de situation, mais nous avons effectué nous–mêmes les procédures d'examen afin d'assurer le suivi des mesures prises.

Afin de tirer des conclusions sur la vraisemblance des déclarations de la direction contenues dans les rapports de situation, nous avons recueilli des données de manière sélective et nous avons appliqué d'autres procédures d'examen.

Équipe de suivi

Michael Adibe
Nabi Baksh
John Pritchard

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Jim Ralston.

Chapitre 19

Transports Canada

La commercialisation du système de navigation aérienne

Table des matières

	Page
Points saillants	19-5
Introduction	19-7
Le système de navigation aérienne civile	19-7
Décision de vendre	19-7
Modèle de commercialisation de Transports Canada	19-7
Création de la société sans but lucratif	19-7
Objectifs de commercialisation	19-9
Échéancier de la cession	19-9
Objet de la vérification	19-9
Observations et recommandations	19-11
Évaluation du système de navigation aérienne	19-11
L'entité devant être cédée n'était pas clairement séparée	19-12
Étude des « leçons apprises » par Transports Canada	19-12
Absence de documents essentiels concernant l'évaluation faite par Transports Canada	19-13
Les évaluations de la valeur d'exploitation faites par Transports Canada	19-14
La valeur comptable nette, une mesure inappropriée	19-15
Montant de la cession	19-16
Information incomplète communiquée au gouvernement sur la valeur	19-17
Subvention possible à l'industrie de l'aviation	19-18
On n'a pas dûment tenu compte de l'économie	19-18
Coûts importants de cession du système de navigation aérienne	19-19
Reddition de comptes au Parlement	19-19
Coûts des indemnités de départ et coûts relatifs au régime de retraite	19-20
Autres principaux éléments de la cession	19-21
Contrôles pendant la période de transition	19-21

Passifs éventuels 19-21

Contrats pour les services financiers 19-21

Le contrat initial de services consultatifs financiers 19-21

Le principal contrat de services consultatifs financiers 19-22

Le contrat d'un second conseiller financier 19-24

La réglementation de la sécurité 19-25

Transports Canada se sert d'une réglementation axée sur le rendement 19-25

La révision de la sécurité du système 19-26

Objectifs de rendement pour le contrôle de la circulation aérienne 19-27

Une analyse des risques s'impose 19-27

Information communiquée sur le rendement du système de navigation aérienne 19-28

Vérification indépendante des données sur le rendement 19-29

Vérifications et inspections de sécurité 19-29

Prestation sécuritaire des services de navigation aérienne 19-30

À propos de la vérification 19-36

Pièces

19.1 Chronologie des événements qui ont donné lieu au transfert du système de navigation aérienne 19-10

19.2 La privatisation du Système de navigation aérienne du Royaume–Uni 19-11

19.3 Rapprochement par Transports Canada du prix d'achat par comparaison avec la valeur comptable nette ajustée 19-18

19.4 Processus recommandé pour les futures cessions d'activités publiques 19-19

19.5 Activités de cession : tableau de coûts 19-20

Transports Canada

La commercialisation du système de navigation aérienne

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Hugh A. McRoberts

Points saillants

19.1 Le 31 octobre 1996, un monopole important, octroyé à perpétuité par voie législative en vue de l'exploitation du système de navigation aérienne civile du Canada, a été cédé à NAV CANADA, société fermée sans but lucratif créée en 1995 pour acquérir et exploiter le système, contre un paiement de 1,5 milliard de dollars versé à l'État.

19.2 Transports Canada n'a pas clairement séparé les éléments du système de navigation aérienne qui devaient être privatisés avant de lancer le processus de vente. Il a préparé un certain nombre d'estimations de la valeur du système, mais n'a pas obtenu d'opinion officielle sur l'évaluation du système auprès d'un professionnel indépendant qualifié. Il n'a pas non plus obtenu d'assurance indépendante quant à la fiabilité de l'information et des résultats financiers sur lesquels il fondait sa décision de vente.

19.3 Le Ministère s'est servi des méthodes de la valeur d'exploitation et de la valeur comptable nette pour évaluer le système. Bien que le système de navigation aérienne ait été vendu sur la présomption de la continuité de l'exploitation, le Ministère a rapproché le « prix d'achat » d'une évaluation du système fondée sur une valeur comptable nette « ajustée ». À notre avis, ce n'était pas une méthode adéquate d'évaluation dans les circonstances. « Le souci de l'économie » ne veut pas dire que le prix d'achat doit correspondre exactement à l'évaluation, mais cela implique que la valeur doit être connue et que toute différence doit être expliquée.

19.4 Le gouvernement avait donné instruction à Transports Canada d'obtenir la juste valeur marchande pour la cession du système de navigation aérienne à une société sans but lucratif; le Ministère a consenti à céder le système de navigation aérienne, après négociation, contre un paiement de 1,5 milliard de dollars, soit environ un milliard de dollars de moins que la valeur d'exploitation, estimée à 2,4 milliards de dollars par les conseillers financiers du Ministère.

19.5 Les coûts de cession du système de navigation aérienne à la société sans but lucratif ont été importants. Néanmoins, Transports Canada n'a pas communiqué séparément le coût associé au transfert des pensions, dont la valeur estimative actuelle s'établit entre 145 et 275 millions de dollars.

19.6 Nous sommes préoccupés du fait que le Ministère n'ait pas justifié la passation d'un marché à fournisseur unique avec son principal conseiller financier.

19.7 Nous avons vérifié certains éléments de la surveillance du système de navigation aérienne qu'exerce Transports Canada. Nous n'avons pas vérifié la sécurité du système ni formulé d'opinion à son sujet. Les fondements législatifs et réglementaires pour la réglementation de NAV CANADA, avons–nous constaté, ont été

établis et le Ministère a approuvé récemment ses Politiques du contrôle de la sécurité du système de navigation aérienne du Canada. Néanmoins, il reste d'importantes questions liées aux risques, aux données, à la vérification et à l'inspection qui doivent être réglées avant que le régime réglementaire de Transports Canada soit considéré comme étant pleinement opérationnel. Le Ministère en est conscient et est en train de préparer des plans d'action et de prendre des mesures pour les mettre en oeuvre.

19.8 Tant qu'il n'aura pas progressé dans la mise en oeuvre de son régime réglementaire axé sur le rendement, Transports Canada ne sera pas en mesure d'obtenir l'entière assurance que NAV CANADA respecte les règlements en matière de sécurité régissant le système de navigation aérienne. Cette situation nous préoccupe. Même s'il a déclaré qu'il serait au courant de tout problème le cas échéant, le Ministère n'a pas encore réalisé sa première vérification ni sa première inspection des activités de NAV CANADA.

Introduction

19.9 Le 31 octobre 1996, en contrepartie d'un paiement de 1,5 milliard de dollars versé à l'État, l'exploitation du Système de navigation aérienne civile du Canada a été cédée à NAV CANADA, société fermée sans but lucratif créée pour acheter et exploiter le système. NAV CANADA doit fonctionner indépendamment du gouvernement, sauf pour certains domaines clairement définis tels que la sécurité et les services aux régions nordiques ou éloignées, et devrait atteindre son autonomie financière après une période de deux ans. Cette transaction a été autorisée par l'adoption, en juin 1996, de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile*.

19.10 Par le passé, le gouvernement a privatisé deux grandes sociétés d'État du secteur des transports — Air Canada et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada — en procédant à des émissions d'actions. Cependant, c'était la première fois qu'un important secteur opérationnel d'un ministère était cédé par contrat. Cette transaction, importante et complexe, qui mettait en jeu des sommes importantes, a été effectuée en une période relativement brève. Étant donné la nature inhabituelle de la transaction et la probabilité que d'autres désinvestissements se produisent à l'avenir, nous avons décidé de produire un chapitre à ce sujet.

Le système de navigation aérienne civile

19.11 Le système de navigation aérienne civile fournit des services de contrôle de la circulation aérienne et des services d'information de vol comme des renseignements sur la météorologie aéronautique et un réseau d'aides à la navigation. Collectivement, les divers éléments du système assurent la sécurité et le flux ordonné des aéronefs dans l'espace aérien canadien et dans les parties de l'espace aérien international dont le Canada est responsable. Les services de navigation aérienne sont assurés par des centres de contrôle régionaux, des tours de contrôle de la circulation aérienne, des stations d'information de vol et un système national de radar et de communications.

Décision de vendre

19.12 Dans son budget du 22 février 1994, le gouvernement a présenté une proposition d'étude de la commercialisation du système de navigation aérienne. Au cours de l'année, le Ministère a préparé une série de documents de consultation et, en collaboration avec les ministères touchés, a tenu des consultations auprès de tous les secteurs de l'aviation. Au fur et à mesure que les consultations ont progressé, l'option de plus en plus préconisée était la cession du système à une société sans but lucratif qui serait créée pour l'exploiter.

19.13 Dans son budget du 27 février 1995, le ministre des Finances a annoncé l'intention du gouvernement de procéder à la commercialisation du système de navigation aérienne. Transports Canada était tenu de le faire le plus tôt possible au cours de l'exercice 1996-1997. Au départ, le 1er avril 1996 avait été fixé comme date cible.

Modèle de commercialisation de Transports Canada

Création de la société sans but lucratif

19.14 Le 26 mai 1995, NAV CANADA, société fermée sans but lucratif, était constituée aux termes de la partie II de la *Loi canadienne sur les sociétés par actions*, comme société sans capital–actions. Un règlement établissant la structure de la nouvelle entité et les exigences de régie a été pris selon l'orientation donnée par le gouvernement. Transports Canada a conclu des ententes de remboursement avec NAV CANADA, précisant que si la transaction

n'avait pas lieu, le gouvernement assumerait les dépenses admissibles de l'acheteur. Les ententes ont pris fin à la date de cession et les coûts engagés ont été supportés par NAV CANADA.

19.15 Obligation de rendre compte et régie de la société. Les documents de constitution en société de NAV CANADA ont établi le cadre juridique et redditionnel pour la régie. La société est constituée de quatre membres : l'un nommé par le gouvernement fédéral, deux qui ont été nommés par les groupes d'utilisateurs et un autre qui a été nommé par les syndicats représentant les employés du système de navigation aérienne. La régie de la société est exercée par l'entremise des 15 membres du conseil d'administration; dix sont nommés par les quatre membres qui constituent la société et ces dix, à leur tour, nomment cinq autres membres, dont le président. Les membres du Conseil ne peuvent être des fonctionnaires du gouvernement, des politiciens, des fournisseurs importants, des clients ou des utilisateurs du système.

19.16 Rôle du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Canada continue de jouer un rôle important dans le système de navigation aérienne. Il est responsable de la réglementation et de la surveillance de la sécurité du système. Il peut également revoir les changements à la structure des revenus et aux redevances, et il lui incombe de décider des services à offrir dans le Nord et dans les régions éloignées et de nommer un administrateur de la société.

19.17 Monopole. La *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile* confère à perpétuité à NAV CANADA un monopole important octroyé par voie législative pour la prestation des services de contrôle de la circulation aérienne et des services d'information de vol, tant et aussi longtemps que la société respecte ses obligations aux termes de la Loi. En contrepartie, elle doit offrir ses services de façon sécuritaire et efficiente, de manière à répondre aux besoins des Canadiens et à respecter les obligations internationales du Canada.

19.18 Indépendance financière. NAV CANADA est financièrement responsable de l'exploitation, du fonctionnement et des besoins en immobilisations du système de navigation aérienne canadien. À cette fin, la Loi confère à NAV CANADA le droit de recouvrer tous ses coûts par des redevances d'usage. Les principales sources de recettes du système lorsqu'il était exploité par Transports Canada étaient la taxe sur le transport aérien et, depuis novembre 1995, les redevances de survols pour vols internationaux. D'ici la fin de la deuxième année suivant la cession, NAV CANADA doit avoir introduit des redevances d'aérogare et des redevances pour services de navigation en route — vols intérieurs, en plus d'accroître les redevances de survols pour vols internationaux. Le gouvernement a prévu des subventions mensuelles d'un maximum de 1,44 milliard de dollars devant être versées à NAV CANADA au cours des deux premières années jusqu'à ce qu'il ait instauré ces redevances. Ces subventions représentent approximativement les recettes que le gouvernement prévoyait tirer de la taxe sur le transport aérien. Lorsque NAV CANADA aura introduit ses redevances, le gouvernement doit réviser le taux de la taxe applicable sur le transport aérien jusqu'à la fin de la deuxième année après la cession, après quoi elle sera supprimée.

19.19 Le modèle de Transports Canada est unique. D'autres pays ont entrepris de séparer l'exploitation de leur système de navigation aérienne du gouvernement. Certains, et tout particulièrement l'Australie et la Nouvelle–Zélande, sont allés jusqu'à mettre sur pied une entité semblable à une société d'État pour exploiter leur système de navigation aérienne. Le Royaume–Uni a également créé une organisation distincte chargée du service de navigation aérienne et compte la privatiser dans un avenir proche par une émission d'actions.

19.20 Cependant, au moment de la rédaction du chapitre, le Canada était le seul pays d'importance à être allé jusqu'à céder l'exploitation de son système de navigation aérienne au secteur privé. Le milieu de l'aviation internationale surveille l'expérience canadienne avec intérêt.

Objectifs de commercialisation

19.21 Selon Transports Canada, en commercialisant le système de navigation aérienne, le gouvernement avait pour objectifs d'avoir un système en mesure de répondre mieux et plus rapidement aux besoins des usagers,

d'améliorer plus rapidement l'efficience administrative et technique du système, d'éliminer la dépendance du système envers les contribuables et d'exploiter le système de façon commerciale.

Échéancier de la cession

19.22 En novembre 1995, à la suite des négociations menées au début de l'automne, le gouvernement a approuvé la cession du droit d'exploiter le système de navigation aérienne civile à NAV CANADA contre un paiement de 1,5 milliard de dollars. Une entente de principe plus vaste pour la cession a été conclue le 8 décembre 1995 et l'entente de cession a été parachevée le 1er avril 1996. Vu la complexité de la transaction, le processus de vente a été ralenti à plusieurs reprises. Cependant le 31 octobre 1996, le gouvernement a reçu le paiement de 1,5 milliard de dollars et cédé les droits d'exploitation et les actifs du système de navigation aérienne civile à NAV CANADA. Le processus de vente a été réalisé promptement. Voilà donc en partie pourquoi Transports Canada devait encore s'engager, entre autres, à déterminer et à transférer tous les éléments pertinents de la propriété intellectuelle, effectuer le transfert des terrains et réaliser le transfert des contrats. La pièce 19.1 montre l'échéancier du processus de commercialisation.

Pièce 19.1

Chronologie des événements qui ont donné lieu au transfert du système de navigation aérienne

1991-1993	Les groupes du système de navigation aérienne (SNA), les utilisateurs, les syndicats, les gestionnaires de Transports Canada, le Groupe de travail ministériel sur les questions intéressant l'aviation, la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada et la communauté de l'aviation en général estiment que le SNA est sous–financé, que la politique gouvernementale fait obstacle et que le SNA ne répond pas aux besoins de la communauté de l'aviation. Un changement s'impose.
Fin de 1993	Transports Canada établit une équipe de projet et la charge d'étudier la faisabilité de la commercialisation du SNA; cinq documents de discussion sont préparés.
Fin de 1993	Établissement d'un comité directeur composé de représentants de Transports Canada, d'autres ministères et d'organismes centraux.
Février-mars 1994	Annonce par le gouvernement que Transports Canada étudiera diverses options pour la commercialisation du système de navigation aérienne civile canadien.
Avril 1994 à janvier 1995	Établissement d'un comité consultatif sur la commercialisation, composé de représentants du gouvernement, des groupes d'utilisateurs, de l'industrie, des syndicats et du public.
Printemps — fin de l'automne 1994	Des consultations poussées sont menées dans tout le pays, s'appuyant sur les cinq documents de discussion pour permettre à toutes les parties intéressées de faire des commentaires. Elles incluent la communauté de l'aviation, les parties intéressées, les clients et les employés.
Février 1995	Le Comité consultatif appuie l'option consistant à céder le système à une société sans but lucratif; démantèlement du Comité consultatif.
Février 1995	Des principes directeurs et des recommandations sont élaborés de concert avec le Comité directeur, le Comité consultatif et des représentants d'autres ministères, et sont soumis au Cabinet pour approbation.
Février 1995	Dans le discours du Budget, le gouvernement annonce l'approbation de la recommandation du ministre des Transports, appuyée par le Comité consultatif et la majorité des agents de négociation du SNA, voulant que le SNA soit commercialisé au moyen d'une vente à une société sans but lucratif.
1er mai 1995	Nomination du négociateur en chef et du sous–négociateur en chef; constitution d'une équipe de projet.
26 mai 1995	NAV CANADA est constitué en société sans capital–actions aux termes de la partie II de la *Loi sur les sociétés par*

	actions, en vue d'acquérir, de développer, d'exploiter et de maintenir le SNA.
Juillet 1995	Les négociations sont amorcées.
8 septembre 1995	Transports Canada, NAV CANADA et les neuf agents de négociation des employés signent un protocole d'entente tripartite sur les ressources humaines comportant l'engagement ferme d'offrir aux employés des conditions équivalentes.
8 décembre 1995	Une entente de principe est signée avec NAV CANADA prévoyant la vente du SNA contre 1,5 milliard de dollars nets.
14 mars 1996	Présentation de la *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile* à la Chambre des communes par le ministre des Transports.
1er avril 1996	Le contrat en bonne et due forme, l'entente de cession, est signé par Transports Canada et NAV CANADA.
20 juin 1996	La *Loi sur la commercialisation des services de navigation aérienne civile* reçoit la sanction royale.
31 octobre 1996	L'affaire est conclue et NAV CANADA assume la responsabilité de l'exploitation du SNA à la date de cession officielle, le 1er novembre 1996.

Source : Transports Canada

Objet de la vérification

19.23 Pour plus de détails sur l'étendue et les objectifs de la vérification, veuillez consulter la section **À propos de la vérification**, qui se trouve à la fin du chapitre. Nous n'avons pas vérifié la décision de céder le système, ni le processus de négociation, mais nous avons axé nos travaux sur la mise en oeuvre de la cession. Nous avons déterminé si Transports Canada avait attaché l'importance voulue à l'économie dans le processus de vente, établi des procédures adéquates pour protéger les intérêts de l'État au cours du processus de cession, communiqué les coûts entiers de la commercialisation, appliqué des pratiques contractuelles adéquates pour acquérir des services consultatifs financiers, et mis en place des procédures adéquates pour réglementer la sécurité du système et obtenir l'assurance de sa sécurité.

19.24 L'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), par l'entremise de son sous–comité sur la privatisation, a étudié l'expérience internationale en matière de privatisation. Notre étude des travaux de l'INTOSAI et nos pourparlers avec d'autres organismes qui ont de l'expérience en matière de désinvestissement nous ont amenés à conclure que dans les cas de cession de services publics, les risques inhérents à ces transactions sont réduits quand le processus est réalisé en deux phases. Dans un premier temps, l'activité qui doit être cédée est isolée des activités du gouvernement et commercialisée comme entité appartenant au gouvernement. Vient ensuite une période de stabilisation des activités au cours de laquelle la nouvelle entité met en place les structures de gestion et des finances dont elle a besoin pour fonctionner de façon autonome. Ce n'est que lorsque la nouvelle organisation est clairement définie et qu'elle est opérationnelle que le gouvernement choisit de la privatiser. La pièce 19.2 décrit l'exemple le plus récent et le plus pertinent, la privatisation du National Air Traffic Service (NATS) qui doit être parachevée au Royaume–Uni.

Pièce 19.2

La privatisation du Système de navigation aérienne du Royaume–Uni

En 1972, le gouvernement britannique a créé la Civil Aviation Authority (CAA) à titre d'industrie nationale. Cette dernière combinait les caractéristiques d'un organisme de service spécial et d'une société d'État pour ce qui est de la réglementation. Puis, sur quelques années, le gouvernement a de plus en plus séparé le National Air Traffic Service (NATS) — l'exploitant du système de navigation aérienne — du secteur chargé de la réglementation de la CAA, ce qui a donné lieu en 1996 à la création d'une société de capitaux appartenant en totalité à la CAA. Cette mesure a eu deux répercussions. Tout d'abord, le régime réglementaire a été établi et stabilisé, rendant possible l'établissement d'une distinction claire entre l'exploitant et l'organisme de réglementation, chacun ayant des rôles et responsabilités bien définis. Ensuite, la NATS a été en mesure de solidifier son assise financière et de produire cette année ses premiers états financiers vérifiés. On prévoit que le NATS sera privatisé par une émission d'actions au cours de l'année prochaine.

19.25 Outre qu'il a privatisé certaines sociétés d'État ces dernières années, le gouvernement du Canada a également cédé un organisme de service spécial, le Groupe Communication Canada, au secteur privé. Dans ce cas, le gouvernement a suivi une approche en deux phases. Le gouvernement n'a pas officiellement envisagé de suivre une telle approche lorsqu'il a dressé l'éventail des options de commercialisation possibles pour le système de navigation aérienne.

Observations et recommandations

Évaluation du système de navigation aérienne

19.26 Lors de toute vente, le souci de l'économie veut que le vendeur, avant de s'engager dans le processus, ait une vision claire de l'entité qui doit être vendue et de sa valeur. Pendant la vente, cette information lui sert ensuite de référence pour évaluer les propositions de l'acheteur. Une fois la vente réalisée, le vendeur peut être tenu de rendre compte de l'écart (positif ou négatif) entre le prix de vente et l'évaluation. Il faut comprendre que le « souci de l'économie » ne signifie pas une correspondance absolue entre le prix d'achat et l'évaluation; cela veut plutôt dire qu'il faut connaître la valeur du bien à vendre et que tout écart doit être expliqué.

19.27 Par conséquent, pour évaluer si le Ministère avait accordé une importance suffisante à l'économie dans la vente du système de navigation aérienne à NAV CANADA, nous avons axé nos travaux de vérification sur ce qui, à notre avis, était la question clé : l'évaluation.

L'entité devant être cédée n'était pas clairement séparée

19.28 Dans de telles transactions, une définition claire et exhaustive de ce qui doit être vendu est importante, car l'utilité et la qualité de l'évaluation reposent sur l'intégralité de la définition donnée à l'entité.

19.29 En 1994, Transports Canada a réalisé un exercice conceptuel pour déterminer la situation financière et les résultats financiers du système de navigation aérienne advenant qu'il soit commercialisé. Il a compilé des estimations des revenus et des dépenses du système en posant un grand nombre d'hypothèses provisoires. Cependant, il n'a pas obtenu d'assurance indépendante quant à la fiabilité des chiffres financiers résultant de l'exercice conceptuel.

19.30 Transports Canada nous a informés qu'il avait défini plusieurs éléments importants de la vente à NAV CANADA au cours du processus de négociation. Bien qu'il soit peut–être courant de définir quelques–uns des éléments d'une vente à cette étape, nous avons constaté que l'incidence de bon nombre de ces éléments sur la valeur attribuée au système pouvait être très importante. Ces éléments comprenaient l'identification d'importants flux de

revenus et des employés désignés, la durée du droit de monopole, l'élaboration du cadre réglementaire, le transfert des grands projets d'immobilisations, les hypothèses actuarielles relatives aux indemnités de départ et aux passifs découlant du régime de retraite des employés, l'évaluation des terrains en vue d'établir la propriété et les passifs environnementaux.

19.31 Transports Canada a indiqué clairement pendant tout le processus de vente que la fiabilité du système d'information de gestion des stocks et des actifs était douteuse et que tout chiffre fourni devait être considéré comme des estimations approximatives. Au printemps de 1996, le Ministère a commencé à appliquer des procédés pour améliorer l'exactitude et la fiabilité de l'information.

Étude des « leçons apprises » par Transports Canada

19.32 Le Ministère a réalisé une étude pour déterminer les leçons qu'il pourrait tirer de son approche et de l'approche générale du gouvernement à l'égard de la commercialisation du système de navigation aérienne, et pour cerner les principales questions stratégiques dont il faudrait tenir compte dans des projets semblables à l'avenir. Le Ministère devait préparer un rapport provisoire et un rapport final. Le 31 mars 1996, il avait produit un rapport provisoire sur les leçons apprises au cours du processus de négociation de la cession.

19.33 Une de ces leçons était l'avantage de déterminer et de séparer clairement les actifs avant d'entamer les négociations. L'étude a également conclu que si une entité à vendre fait partie d'une organisation plus importante, comme c'était le cas du système de navigation aérienne, et que le temps le permet, il faudrait considérer la possibilité de séparer l'entité de l'organisation et de lui permettre de fonctionner indépendamment pendant une certaine période de temps, car cela aide à comprendre exactement l'objet de la vente. Bien que le rapport provisoire ait cerné d'importantes leçons qui auraient justifié la préparation d'un rapport final après la cession, nous avons été informés par le Ministère qu'il n'y aurait pas de rapport final. Cela est malheureux car, à notre avis, l'étude était une mesure positive prise par le Ministère pour déterminer les principales leçons à tirer de cette cession, lesquelles pourraient servir à préparer d'autres désinvestissements.

19.34 Ces leçons ont été renforcées par le principal conseiller financier du Ministère qui a indiqué, par écrit, que la cession posait éventuellement des risques, attribuables en partie au fait que c'était la première expérience de cession directe d'un ministère plutôt que par l'intermédiaire d'une entité distincte appartenant au gouvernement. Qui plus est, le conseiller financier s'était dit inquiet du fait que le système de navigation aérienne n'était pas une entité commerciale autonome avec des systèmes de rapports financiers et d'information de gestion distincts et que, par conséquent, il n'existait pas d'états financiers vérifiés sur lesquels l'acheteur éventuel pourrait se fier pour fonder son évaluation et sa décision d'achat.

Absence de documents essentiels concernant l'évaluation faite par Transports Canada

19.35 Avant la cession, Transports Canada a évalué le système de navigation aérienne en se servant tant de la valeur d'exploitation que de la valeur comptable nette.

19.36 Nous avons examiné la fiabilité de l'information financière et de la documentation appuyant l'éventail de valeurs utilisées par Transports Canada pour établir la valeur du système de navigation aérienne.

19.37 Nous avons constaté que bon nombre des chiffres clés utilisés pour déterminer la valeur d'exploitation et la valeur comptable nette étaient fondés sur une information financière historique non vérifiée, sur laquelle Transports Canada n'a jamais cherché à obtenir ni reçu d'assurance indépendante.

19.38 Le Ministère et ses conseillers financiers ont effectué des analyses exhaustives lors de la préparation du processus de vente et les documents mis à notre disposition présentent en partie les résultats de ces travaux.

Cependant, en raison de lacunes graves de la documentation, il nous a été impossible d'examiner à fond une bonne partie de cette information. Par exemple, bon nombre des hypothèses et prévisions sous–jacentes utilisées pour déterminer la valeur du système de navigation aérienne n'étaient pas documentées. Nous avons demandé à voir les feuilles de travail et les analyses étayant les hypothèses de revenus, les activités et les dépenses de fonctionnement, les dépenses en capital, la capacité de financement, les taux de croissance et les redevances retenues pour les hypothèses de revenus, les taux d'efficience, le nombre d'employés, les salaires et les avantages prévus, les états ventilés des immobilisations prévues, etc. Le Ministère n'a pu nous fournir suffisamment de feuilles de travail à l'appui des hypothèses utilisées dans ses principaux modèles d'évaluation. Ces pièces justificatives nous auraient fourni, entre autres, les détails et la raison d'être des chiffres utilisés dans les principaux modèles d'exploitation de Transports Canada. Le Ministère nous a expliqué qu'en raison de la façon dont les négociations se sont déroulées, les changements apportés ultérieurement aux hypothèses n'ont pas été documentés.

19.39 De même, le Ministère n'a pu nous fournir la raison d'être et les pièces justificatives de la valeur comptable nette qu'il a déterminée, les raisons pour lesquelles il a exclu l'intérêt capitalisé et les éléments probants des autres ajustements.

19.40 En l'absence de pièces justificatives, notre bureau n'est pas en mesure de faire des observations sur la fiabilité des évaluations faites par le Ministère.

19.41 Lors des prochains désinvestissements, le gouvernement devrait documenter de façon adéquate ses principaux modèles d'évaluation et avoir en main une série complète de feuilles de travail afin d'étayer les hypothèses utilisées pour déterminer la valeur des biens cédés.

Les évaluations de la valeur d'exploitation faites par Transports Canada

19.42 Une valeur d'exploitation s'exprime généralement par une fourchette de valeurs fondées sur des résultats financiers futurs prévus. Cette valeur est généralement obtenue par la méthode de l'actualisation des flux de trésorerie nets.

19.43 À l'été de 1994, Transports Canada a conclu une entente avec son principal conseiller financier pour obtenir des services, dont l'estimation de la valeur potentielle de l'entité. Bien que le conseiller financier eût déterminé la valeur potentielle de différents types d'entités, notre propos, dans la présente section, porte seulement sur les évaluations préparées pour le type d'entité choisi, soit la société sans but lucratif.

19.44 Évaluation initiale de la valeur d'exploitation. Avant d'entamer le processus de vente, le Ministère et son conseiller financier ont évalué la valeur d'exploitation du système de navigation aérienne, qui se situait entre 1,0 milliard et l,3 milliard de dollars. Cependant, cette évaluation initiale ne tenait pas compte adéquatement, entre autres, de toute l'incidence qu'aurait l'introduction des redevances de survol, une source importante de recettes.

19.45 Travaux ultérieurs. Au cours des mois qui ont suivi, au fur et à mesure que Transports Canada oeuvrait à définir plus précisément les divers éléments du bien qu'il vendait, le Ministère et son principal conseiller financier ont effectué une révision majeure des estimations de la valeur du système de navigation aérienne. Plus particulièrement, l'introduction prévue des redevances de survol à la fin de 1995 a fait augmenter les revenus éventuels de l'entité et ce, de plus de 300 millions de dollars par an. Au fil des ans, cette augmentation pourrait faire grimper le potentiel de revenus bruts d'environ 700 millions de dollars à plus de un milliard de dollars par année.

19.46 Lorsqu'on évalue la valeur d'exploitation d'une entité, il est important de tester cette valeur sur les marchés financiers. Dans ce cas, comme la société devait être entièrement financée par des emprunts, le test des marchés devait aider à déterminer le montant que les investisseurs consentiraient à risquer dans cette entreprise. Ce

test des marchés, ou évaluation de la capacité de financement de l'entité, fournit une autre indication du caractère raisonnable de la valeur estimée.

19.47 Le 1er août 1995, Transports Canada a retenu les services d'un second conseiller financier en vue de la révision des premiers modèles financiers utilisés pour déterminer la valeur du système de navigation aérienne et pour évaluer la capacité de financement de l'entité, particulièrement aux États–Unis et sur les marchés internationaux.

19.48 Valeur établie conjointement par les deux conseillers financiers : 2,4 milliards de dollars. À la fin de septembre 1995, les deux principaux conseillers financiers du Ministère ont fait un exposé conjoint à la haute direction de Transports Canada. Ils ont présenté un certain nombre de valeurs possibles fondées sur différentes hypothèses au sujet des conditions de vente. La condition la plus importante était la question de savoir si le monopole des services serait accordé pour une période limitée ou à perpétuité. Les estimations de la valeur étaient donc fondées sur des périodes de dix, de 20 et de 30 ans. En fait, la période de 30 ans correspond au monopole à perpétuité. Ces modèles montraient clairement que l'octroi d'un monopole pour une période fixe plus brève donnerait lieu à une baisse très marquée de la valeur estimative. En bout de ligne, le Ministère a décidé d'accorder le monopole à perpétuité. La valeur estimée par les conseillers financiers pour le monopole (à perpétuité) de 30 ans s'établissait à 2,4 milliards de dollars. Cette estimation tenait compte tant de la valeur d'exploitation que de l'aspect capacité de financement.

19.49 Dans la mesure du possible, nous avons examiné le modèle utilisé pour produire cette estimation. Nous avons constaté que les hypothèses retenues étaient prudentes (à savoir qu'elles avaient tendance à sous–estimer la valeur du système). Par exemple, le modèle était fondé sur une hypothèse voulant que les redevances exigées par la société, et ses revenus, commenceraient à diminuer au début de la quatrième année et continueraient par la suite. Le modèle supposait également un recouvrement moins rapide des coûts entiers que la loi ne le permet ou que NAV CANADA ne le prévoit dans son prospectus. L'estimation supposait aussi que la société serait entièrement imposable; or en qualité de société sans but lucratif, NAV CANADA n'est actuellement pas imposable. Par conséquent, l'estimation de 2,4 milliards de dollars comme valeur d'exploitation, à la lumière des conditions véritables de la cession et de la documentation disponible, pourrait réduire de façon importante la valeur du système de navigation aérienne civile.

19.50 Les conseillers financiers n'ont pas fourni d'opinion sur l'évaluation fondée sur cette estimation, ou sur toute autre, selon les documents mis à notre disposition. Toutefois, l'estimation de la valeur, soit 2,4 milliards de dollars, est devenue le chiffre clé lors des conseils donnés par la suite au Ministère.

La valeur comptable nette, une mesure inappropriée

19.51 Dès 1994, Transports Canada avait estimé que la valeur comptable nette du système de navigation aérienne au 1er avril 1996 serait de 2,6 milliards de dollars. On détermine la valeur comptable nette d'une entité en accumulant tous les coûts, y compris les frais financiers engagés pour acquérir les actifs (comme les terrains, les bâtiments et les systèmes) qui sont utilisés pour produire des revenus, déduction faite de l'amortissement et des passifs.

19.52 Généralement, on n'utilise pas la valeur comptable nette pour mesurer la valeur d'une organisation qui doit être vendue ou cédée sur la présomption de la continuité de l'exploitation. Si l'information est utile pour préparer une vente, elle ne fournit que peu ou pas d'information sur les flux de trésorerie que les actifs sont susceptibles de générer, lesquels flux constituent la base de la valeur des actifs d'une entreprise en exploitation. Nous avons examiné l'estimation établie par le gouvernement, car elle a servi de référence au Ministère pour rapprocher le « prix d'achat » et en raison de sa pertinence pour l'objectif du Ministère, à savoir transférer le coût entier du système des contribuables aux utilisateurs du système.

19.53 En octobre 1995, le ministère des Finances a informé Transports Canada qu'à son avis, le gouvernement devrait recouvrer son investissement dans le système de navigation aérienne en demandant une valeur de cession équivalant à la valeur comptable. Il notait que, selon les conseillers financiers, il était raisonnable et justifiable d'utiliser la valeur comptable nette de 2,6 milliards de dollars, y compris les intérêts capitalisés, comme valeur de cession des actifs du système de navigation aérienne. Pour étayer sa conclusion, le ministère des Finances faisait valoir que Transports Canada avait utilisé la valeur comptable nette de 2,6 milliards de dollars dans de récents pourparlers sur la scène internationale pour justifier l'introduction des redevances de survol. Il concluait en affirmant qu'à son avis, la valeur comptable nette de 2,6 milliards de dollars, y compris les intérêts capitalisés, devrait constituer la base des pourparlers.

19.54 Dans sa réponse, Transports Canada a indiqué qu'à son avis, la valeur comptable nette était de 1,9 milliard de dollars. Le Ministère était arrivé à ce chiffre en supprimant du chiffre plus élevé les intérêts capitalisés associés aux grands projets de l'État, comme le Projet de modernisation des radars (RAMP), qui avait permis d'élaborer l'infrastructure technique du système de navigation aérienne. Comme la législation sur la commercialisation et les lignes directrices applicables de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) permettent à NAV CANADA de recouvrer tous les coûts, y compris les intérêts capitalisés, en imposant des redevances d'usage, et puisque les frais d'intérêts font réellement partie du coût de ces projets pour l'État, la réduction n'aurait pas dû être faite. Par surcroît, notre examen de la documentation disponible nous a amenés à conclure que la valeur comptable nette ajustée qu'a utilisée le Ministère est sous–estimée d'au moins 140 millions de dollars.

19.55 Nous avons demandé à Transports Canada la raison pour laquelle il s'est appuyé sur la valeur comptable nette pour déterminer la valeur du système de navigation aérienne commercialisé. Le Ministère nous a informés qu'il s'était servi de la valeur comptable nette, parce que les lignes directrices sur le recouvrement des coûts de l'OACI, l'a–t–on informé, avaient établi cette valeur comme plafond des coûts recouvrables. Nous avons étudié les lignes directrices applicables de l'OACI et n'y avons rien trouvé qui puisse étayer cette conclusion.

19.56 Autre fait qui renforce l'importance d'utiliser la présomption de la continuité de l'exploitation comme base d'évaluation commerciale : dans son prospectus de 1996, NAV CANADA a, provisoirement, imputé seulement 100 millions de dollars du prix d'achat à l'actif du système de navigation aérienne, évalué par Transports Canada à 2,6 milliards de dollars. NAV CANADA a également imputé uniquement 36 millions de dollars du prix d'achat au passif qu'il assumait. Le solde du prix d'achat, soit 1,481 milliard de dollars, a été imputé au droit de monopole ou aux actifs incorporels intitulés « droits de navigation aérienne ».

Montant de la cession

19.57 Le 31 octobre 1996, Transports Canada a reçu de NAV CANADA un paiement de 1,5 milliard de dollars pour la cession, après de vastes négociations entre le gouvernement et l'acheteur.

19.58 La pièce 19.3 montre comment le Ministère a comparé le prix de vente qu'il avait reçu à sa valeur comptable nette « ajustée » de 1,9 milliard de dollars. Comme nous l'avons indiqué, à notre avis, ni la valeur comptable nette ajustée, ni la valeur comptable nette de 2,6 milliards de dollars, établie par le Ministère même, ne constituent en soi des bases adéquates pour l'évaluation, vu les circonstances de cette transaction.

19.59 La présomption de la continuité de l'exploitation constitue la méthode la plus appropriée pour estimer la valeur. Comme nous l'avons indiqué auparavant, l'estimation selon cette présomption de la valeur, qui était fondée sur des hypothèses représentant le mieux possible les conditions de la cession, était une estimation prudente totalisant 2,4 milliards de dollars. De plus, nous avons été informés par Transports Canada que le seul facteur de la capacité de financement portait à croire que le marché aurait été disposé à appuyer des valeurs beaucoup plus élevées.

19.60 Le Ministère n'a pas demandé ni reçu de ses conseillers financiers de déclaration officielle divulguant leur évaluation de l'entité, malgré les montants en jeu et l'obligation qui lui était faite par le gouvernement d'obtenir une assurance.

19.61 S'il avait demandé une opinion professionnelle et indépendante sur l'évaluation, le Ministère aurait reçu également une assurance sur la fiabilité de l'information financière et des autres informations utilisées pour préparer l'évaluation. Cependant, le Ministère a indiqué explicitement dans le contrat passé avec son principal conseiller financier que celui–ci n'aurait pas à fournir une telle assurance. Nous pensons que pour une transaction de cette importance et de cette complexité, conclue avec un seul acheteur potentiel — et où les négociations ont eu lieu entre le Ministère et une entité représentée par certaines des mêmes personnes qui l'avaient conseillé auparavant sur la façon d'organiser la cession — le Ministère aurait dû obtenir une assurance indépendante en demandant une opinion officielle sur l'évaluation.

19.62 Dans les cas de désinvestissements importants, le gouvernement devrait voir, avant d'entamer des négociations, à obtenir d'un professionnel indépendant et qualifié une opinion officielle sur la valeur de ce qui est vendu.

Information incomplète communiquée au gouvernement sur la valeur

19.63 Avant le début du processus de vente, le gouvernement a approuvé la proposition de Transports Canada au sujet de la commercialisation du système de navigation aérienne et chargé le Ministère d'obtenir la juste valeur marchande déterminée par ses conseillers financiers et approuvée par le ministère des Finances.

19.64 En novembre 1995, le ministère des Transports a demandé au gouvernement d'approuver son entente de principe avec NAV CANADA, y compris le prix de cession de 1,5 milliard de dollars. Malgré l'établissement de valeurs d'exploitation, Transports Canada a rapproché pour le gouvernement la valeur à recevoir de la cession (y compris le prix) en comparant ce montant à la valeur comptable nette ajustée (voir la pièce 19.3). Nous n'avons reçu aucun élément probant attestant que les conseillers financiers appuyaient alors l'approche de la valeur comptable nette ajustée, ou que, selon eux, la valeur qui en découlait pouvait représenter la juste valeur marchande. Lorsqu'il a soumis le prix à l'approbation du gouvernement, le Ministère n'a présenté aucune information sur les résultats des évaluations de la valeur d'exploitation.

Pièce 19.3

Rapprochement par Transports Canada du prix d'achat par comparaison avec la valeur comptable nette ajustée

Prix d'achat	1 500 000 000 $
Coûts assumés par NAV CANADA	
Passifs découlant du régime de retraite des employés/Griefs	40 000 000
PERA/PDA et passifs relatifs à la transition[1]	150 000 000
Obligations pour les redevances des aéronefs militaires étrangers et des aéronefs d'État[2]	130 000 000
Produits bruts réels[3]	1 820 000 000 $
Valeur comptable nette (« ajustée »)[4]	1 900 000 000 $

[1]Le PERA et le PDA sont le Programme d'aide à la retraite anticipée et la prime de retraite anticipée. Cela représente la limite supérieure de la fourchette des estimations actuarielles des coûts possibles que NAV CANADA engagerait s'il utilisait ces outils pour réduire son effectif. Cette estimation surestime le cas.

[2]Ce chiffre n'a pas encore été vérifié; nous n'avons reçu du Ministère aucun élément probant pour l'étayer.

[3]Ce chiffre ne comprend aucun des coûts de la transaction assumée par l'État.

[4]Ce chiffre doit représenter la valeur comptable nette des actifs du système de navigation aérienne. Le Ministère l'a ajusté pour supprimer la valeur des intérêts capitalisés. Cependant, les intérêts capitalisés sont un élément légitime du coût d'acquisition de ces actifs et sont entièrement recouvrables, quel que soit l'exploitant du système. Son omission sous–estime la valeur comptable nette des actifs d'environ 700 millions de dollars. En outre, notre examen de la documentation disponible nous amène à conclure que la valeur comptable nette ajustée est sous–estimée d'au moins 140 millions de dollars de plus.

Source : Transports Canada

Subvention possible à l'industrie de l'aviation

19.65 Lorsqu'il a pris la décision de céder le système de navigation aérienne à une société sans but lucratif, le gouvernement a, par le fait même, accepté deux objectifs indissociables. En premier lieu, il voulait affranchir le système de sa dépendance envers les contribuables canadiens, l'objectif étant de faire payer par les utilisateurs le coût entier de l'exploitation. En second lieu, on a donné instruction au Ministère d'obtenir un prix représentant la juste valeur marchande. À la lumière de ces objectifs, la négociation d'un prix d'achat beaucoup plus faible que les évaluations les plus raisonnables (fondé soit sur la valeur d'exploitation, soit sur la valeur comptable nette) représente, à notre avis, une subvention indirecte importante à l'industrie de l'aviation, qui n'a été ni dûment autorisée ni dûment communiquée. Que l'on utilise l'évaluation finale de la valeur d'exploitation du Ministère, de 2,4 milliards de dollars, ou la valeur comptable nette, de 2,6 milliards de dollars, comme meilleure estimation existante de la juste valeur marchande, la subvention pourrait représenter jusqu'à un milliard de dollars.

On n'a pas dûment tenu compte de l'économie

19.66 Le Ministère n'a pas dûment tenu compte de l'économie en déterminant la valeur du système de navigation aérienne. La pièce 19.4 montre les étapes fondamentales qui, à notre avis, favoriseraient le juste souci de l'économie dans les futures cessions du gouvernement. De plus, selon la documentation mise à notre disposition, nous estimons que le Ministère n'a pas communiqué aux décideurs de l'information sur la valeur d'exploitation potentielle du système de navigation aérienne.

Commentaires du Ministère : *Les commentaires de Transports Canada sur cette section se trouvent à la fin du chapitre à compter de la page 19-31.*

Pièce 19.4

Processus recommandé pour les futures cessions d'activités publiques

Mesures fondamentales qui permettraient de voir au juste souci de l'économie dans la détermination de la valeur

1. Avant d'entamer le processus de vente, le vendeur devrait définir clairement ce qui est à vendre, en déterminant et en séparant tous les actifs et passifs, le personnel et les résultats financiers.

2. Avant d'entreprendre le processus de vente, le vendeur devrait connaître la valeur d'exploitation approximative de ce qui est à vendre.

3. Le vendeur devrait utiliser une méthode d'évaluation adéquate en fonction de la nature de ce qui est à vendre.

4. Le vendeur devrait avoir recours à un conseiller financier qualifié et indépendant pour l'aider à déterminer la valeur de ce qui est à vendre.

5. Le vendeur devrait établir un prix plancher avant d'entreprendre les négociations.

6. Le vendeur devrait obtenir d'un professionnel qualifié une opinion officielle sur la valeur de ce qui est à vendre.

7. L'évaluation devrait être fondée sur de l'information qui est essentiellement correcte et complète.

8. L'évaluation devrait être révisée s'il s'écoule une longue période de temps entre la date de l'évaluation de ce qui est à vendre, la date de l'entente de cession et la date du transfert physique.

9. Le vendeur devrait fournir au Parlement de l'information complète et exacte sur l'entité vendue.

Note : Les étapes ci–dessus permettront de voir au juste souci de l'économie dans la détermination de la valeur de ce qui doit être vendu. Fait à noter cependant, une évaluation adéquate ne peut être exécutée que lorsque le vendeur a défini clairement ce qui est à vendre.

Coûts importants de cession du système de navigation aérienne

Reddition de comptes au Parlement

19.67 Actuellement, le gouvernement n'est pas tenu de rendre compte au Parlement des résultats financiers et autres résultats importants des désinvestissements. Les coûts de cession du système de navigation aérienne à la société sans but lucratif sont importants — nous estimons qu'ils ont pu atteindre entre 245 millions et 375 millions de dollars — mais ils n'ont pas été consolidés ni communiqués au Parlement séparément. (La pièce 19.5 présente une liste de quelques–uns des principaux coûts associés que la décision de céder le système a imposés au gouvernement.)

Pièce 19.5

Activités de cession : tableau de coûts

Activités ministérielles		
Activités de mise en oeuvre	5,9	millions de $
Activités de négociation	16,0	millions de $
Activités de transition générales	3,6	millions de $
Activités de l'équipe chargée de la sécurité	0,2	million de $
Total partiel[1]	**25,7**	**millions de $**
Autres coûts de la cession		
Indemnités supplémentaires de départ	31,5	millions de $
Obligations supplémentaires découlant du régime de retraite[2]	274,7	millions de $
Immobilisations	43,5	millions de $

Total[3]	**375,4 millions de $**

Notes :

[1]Transports Canada estime le total à environ 25 millions de dollars.

[2]Le gouvernement estime le coût du transfert des pensions à NAV CANADA à 274,7 millions de dollars. Cependant, dans le futur, ce coût pourrait en partie être réduit d'environ 130 millions de dollars en raison de taux d'intérêt favorables.

[3]Ces coûts ne sont pas vérifiés et ne comprennent pas les coûts engagés par d'autres organismes partie à la transaction comme le ministère de la Justice, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Finances, ou les coûts d'établissement de l'organisme de réglementation par Transports Canada, les coûts de dépollution; par conséquent, nous n'avons aucune assurance que les totaux ne renferment pas d'erreur importante ou qu'ils sont complets.

19.68 Dans les cas d'importants désinvestissements d'activités gouvernementales, le gouvernement devrait préparer, pour le Parlement, un rapport qui en expose les résultats. Ce document devrait comprendre une description de la transaction, une évaluation de la façon dont la transaction telle que conclue devrait aider le gouvernement à atteindre ses objectifs ainsi qu'un rapport sommaire des coûts et des produits de la transaction.

Coûts des indemnités de départ et coûts relatifs au régime de retraite

19.69 Au printemps de 1996, on avait estimé à 1,4 milliard de dollars au total l'obligation découlant du régime de retraite des employés du système de navigation aérienne devant être transférée à NAV CANADA. À la lumière d'autres estimations, ce montant a été ramené à 1,3 milliard de dollars. De plus, on avait estimé que les indemnités de départ pourraient atteindre 112 millions de dollars.

19.70 Coûts des indemnités de départ. Les employés du système de navigation aérienne transférés à NAV CANADA ont reçu des indemnités de départ supplémentaires, car leurs postes dans la fonction publique ont été supprimés. (Les indemnités versées aux employés dont les postes sont supprimés sont plus élevées que celles versées aux employés qui quittent leur emploi volontairement.) Ce coût supplémentaire, qu'a entraîné la cession, est estimé à au moins 31,5 millions de dollars sur le total estimatif de 112 millions de dollars.

19.71 Coûts associés au régime de retraite. Selon l'entente de cession, les employés avaient la possibilité de transférer leur pension à NAV CANADA ou de la laisser dans le compte de pension de retraite de la fonction publique. Le gouvernement a négocié un montant pour le transfert à NAV CANADA des pensions qui était beaucoup plus élevé que le passif actuariel découlant du régime de retraite des employés, s'il n'y avait pas eu cession. Le montant à transférer pour chaque employé est le plus élevé des deux montants suivants : soit le passif actuariel découlant du régime de retraite calculé selon un ensemble d'hypothèses négociées, soit le résultat d'un test sur les cotisations correspondant à deux fois les cotisations accumulées par l'employé avec les intérêts. Le passif actuariel négocié est plus important que le passif actuariel établi à partir des hypothèses utilisées pour les comptes publics et le test sur les cotisations fait augmenter encore plus les montants à transférer. En se fondant sur les données concernant les employés qui ont été transférés effectivement, le gouvernement et nous avons estimé que l'obligation totale pourrait atteindre 1,3 milliard de dollars (en supposant que tous les employés choisissent de transférer leur pension, comme le feront quelque 90 p. 100 d'entre eux). Sur ce montant, nous estimons que jusqu'à 275 millions de dollars représentent un coût attribuable à la cession, compte tenu de l'effet combiné sur l'obligation des hypothèses négociées et du test sur les contributions. Même si cette conséquence n'est pas exceptionnelle dans les ententes relatives au transfert de pensions, ce montant représente, à notre avis, un coût qui aurait dû être communiqué au gouvernement séparément et imputé directement à la cession. Le gouvernement vient de nous informer qu'en raison des taux d'intérêt favorables du marché, ce coût sera en partie réduit d'un montant qu'il estime actuellement à environ 130 millions de dollars.

Autres principaux éléments de la cession

Contrôles pendant la période de transition

19.72 Bien que Transports Canada ait été fortement incité à réaliser la cession rapidement, il a appliqué certains contrôles importants dont il convient de tirer des leçons en vue des futures cessions. Par exemple, il a préparé des plans de clôture détaillés et les a communiqués pour garantir que les contrôles financiers clés seraient mis en oeuvre pour protéger le Trésor public après le transfert. Le plan de clôture financier comprenait une liste de procédures comme l'annulation des cartes de crédit et des cartes d'appel et une série de procédures à appliquer après la cession pour garantir le recouvrement par le Ministère de toute dépense qu'il aurait engagée au nom de NAV CANADA. Il a mis en place d'autres procédures pour assurer le transfert des actifs faisant partie de l'entente. Qui plus est, le Ministère a confié la gestion de ces procédures de transition à des employés qui devaient demeurer au Ministère, pour protéger les intérêts du gouvernement.

Passifs éventuels

19.73 Le gouvernement parachève actuellement une évaluation environnementale de la condition des terrains cédés à NAV CANADA. Transports Canada estime que les passifs environnementaux éventuels se situent entre cinq et 20 millions de dollars.

Contrats pour les services financiers

19.74 Au cours de notre vérification de l'évaluation du système de navigation aérienne, nous avons pris connaissance de certaines pratiques contractuelles déficientes auxquelles le Ministère a eu recours pour obtenir des services consultatifs financiers. Ce sont là des questions préoccupantes qui, à notre avis, auraient dû être portées à l'attention du Parlement.

Le contrat initial de services consultatifs financiers

19.75 Après que le gouvernement eut annoncé son intention d'étudier la commercialisation éventuelle du système de navigation aérienne civile, Transports Canada a décidé de passer un contrat pour obtenir des services consultatifs financiers. Le conseiller financier devait effectuer l'examen critique des hypothèses sous–tendant le modèle financier de l'entité visée. Il devait également étudier de façon approfondie trois options de commercialisation : une société sans but lucratif, une société mixte et une société d'État.

19.76 Le Ministère a lancé un appel d'offres pour ces travaux et a adjugé un contrat de 165 000 $ pour la période de juillet à septembre 1994. Le Ministère a ensuite modifié le contrat à deux reprises, pour étendre la période jusqu'à mars 1995 et porter le montant à 560 000 $.

Le principal contrat de services consultatifs financiers

19.77 Au début de 1995, Transports Canada a décidé que, pour l'étape suivante de la commercialisation du système de navigation aérienne, il aurait besoin des services d'un conseiller financier afin d'aider son équipe de négociation. Ce conseiller devait fournir des avis financiers convaincants devant déboucher sur une transaction et s'acquitter d'autres fonctions en ce qui a trait au financement de la vente.

19.78 Au départ, on a offert un marché à fournisseur unique à l'adjudicataire (récipiendaire) du marché précédent, sous forme de contrat verbal. Cette offre a été confirmée par l'entrepreneur dans une lettre au Ministère datée du 25 mai 1995. Le contrat écrit régissant la prestation des services consultatifs financiers n'a pas été signé avant le 12 avril 1996, près d'un an plus tard. Une bonne partie du retard peut être attribuée à une demande de révision de la clause de dédommagement faite par l'entrepreneur. En fin de compte, le contrat a été signé sans cette clause.

19.79 Le 1er juin 1995, le Ministère a préparé une proposition de « ratification du contrat » et l'a soumise au Conseil du Trésor, qui l'a ratifiée le 15 juin 1995. Une ratification est généralement exigée pour les contrats passés sans l'autorisation requise du Conseil du Trésor, en raison soit d'une erreur administrative, soit d'une urgence.

19.80 Dans la proposition, le Ministère demandait l'approbation rétroactive d'un contrat sans appel à la concurrence, fondé sur des frais de transaction de 0,4 p. 100 du prix final, lequel ne devait pas dépasser 4,6 millions de dollars, payable à terme échu depuis le 1er mai 1995. Il mettait de l'avant plusieurs points pour appuyer sa demande.

19.81 **La nécessité d'un marché à fournisseur unique.** Le Ministère a déclaré qu'en juillet 1994, un marché en régime concurrentiel d'une valeur de 560 000 $ avait été attribué au conseiller financier pour des conseils liés à la commercialisation du système de navigation aérienne. En fait, c'est un contrat en régime concurrentiel de 165 000 $ qui avait été attribué, contrat qui a été modifié par la suite et porté à 560 000 $.

19.82 Le Ministère a souligné qu'il s'était engagé à établir les conditions du transfert pour l'automne 1995. À son avis, il ne disposait pas de suffisamment de temps pour lancer un appel d'offres concurrentiel et permettre éventuellement à une nouvelle entreprise de se familiariser avec toutes les questions complexes en jeu. L'entreprise qu'il proposait, a–t–il donc conclu, était la seule prête et apte à agir comme conseiller financier au cours des négociations avec la nouvelle entité qui devaient se dérouler rapidement.

19.83 Transports Canada savait depuis février 1995 qu'il aurait besoin des services d'un conseiller financier. Rien ne nous indique qu'un appel d'offres n'aurait pu être réalisé dans le délai requis, ni qu'il était nécessaire de passer ce contrat sans avoir d'abord reçu l'autorisation appropriée.

19.84 Selon l'article 6 du *Règlement sur les marchés de l'État*, l'autorité contractante est autorisée à passer outre à un appel d'offres dans quatre cas seulement. L'information fournie par le Ministère n'explique pas adéquatement les raisons pour lesquelles il a conclu un marché à fournisseur unique. À notre avis, attribuer un marché à fournisseur unique à un entrepreneur ayant déjà obtenu un contrat de valeur bien moindre en régime concurrentiel contrevient aux exigences relatives à la concurrence, ce qui est injuste pour les autres entreprises. Une telle pratique nous préoccupe.

19.85 **Les modalités de paiement.** Pour appuyer son intention de verser des frais de transaction au conseiller comme rémunération, le Ministère a déclaré que conformément aux conseils reçus du ministère des Finances, des frais raisonnables représenteraient entre 0,4 et 0,7 p. 100 du prix négocié, ce qui est le taux courant appliqué dans l'industrie. Transports Canada n'a pas consigné dans ses dossiers les conseils reçus du ministère des Finances à cet égard.

19.86 Quand les premiers pourparlers ont été menés avec le conseiller financier au sujet d'un second contrat, on envisageait qu'outre la prestation de services consultatifs, le conseiller pourrait être appelé à organiser au nom du gouvernement le financement (placement) des titres de la nouvelle entité. Le placement de titres est généralement assorti de frais de transaction. Cependant, en juin 1995, lorsque la demande de ratification a été envoyée au Conseil du Trésor, les fonctions de placement de titres avaient été supprimées des modalités du contrat et on n'en trouve

aucune trace dans le contrat signé. Les fonctions précisées dans l'énoncé de travail, et prévues au contrat, ne sont pas normalement rémunérées par des frais de transaction.

19.87 Paiement avant la signature du contrat. Le 22 septembre 1995, le contrat n'avait pas encore été signé, en raison de désaccords sur le caractère adéquat des clauses de dédommagement proposées. Cependant, le Ministère a décidé de payer les services rendus d'après le contrat verbal, et plus de 1,4 million de dollars ont été versés à l'entrepreneur avant la signature du contrat.

19.88 Modification. Le 20 mars 1996, le Ministère a demandé au Conseil du Trésor d'approuver une modification du prix plafond du contrat toujours non signé, le portant de 4,6 millions à 6,9 millions de dollars. Le Ministère soutenait que cette modification était nécessaire pour refléter l'augmentation importante de la valeur qu'avait obtenue le gouvernement grâce à la vente de NAV CANADA ainsi que les services supplémentaires requis. Il ne faisait pas expressément état d'une décision prise près d'un an auparavant, à savoir que les services d'organisation du financement au nom du gouvernement ne seraient pas requis du conseiller aux termes de ce contrat, ni du fait que le contrat n'avait pas encore été signé.

19.89 Absence de produits. À la lecture du contrat, nous n'avons pas trouvé de produits bien définis. Bien que Transports Canada nous ait fait savoir qu'il avait reçu les conseils financiers dont il avait besoin quand il en avait besoin, il n'a pu nous montrer la valeur des services reçus en contrepartie des 6,9 millions de dollars versés, car il n'a pas consigné le temps que ses conseillers financiers ont consacré au projet ni demandé que les conseillers lui fournissent cette information, à laquelle il avait droit.

19.90 Questions au sujet de l'indépendance des conseillers. En mai 1996, le Ministère a donné la permission à son conseiller financier de participer à des activités de financement au nom de l'acheteur. Le contrat entre le conseiller et le Ministère n'a pas été échu avant l'automne de 1996, moment où le paiement final a été fait. Selon le prospectus de NAV CANADA, le conseiller financier a participé au syndicat de placement des titres de NAV CANADA et a touché des frais de transaction payés par NAV CANADA, forme habituelle de rétribution de ces activités. Selon le conseiller financier, son concours à NAV CANADA n'a pas commencé avant que la cession ait eu lieu, et son rôle s'est limité au placement des titres.

19.91 Nous n'avons pas vérifié les activités du conseiller financier et nous ne formulons pas d'opinion sur son travail. Lorsque nos travaux ont touché ceux du conseiller financier, nous nous sommes enquis uniquement du caractère adéquat des mesures prises par le gouvernement.

19.92 Il est raisonnable de s'attendre à ce que le gouvernement exige que son conseiller demeure indépendant de l'acheteur pour ce qui est du prix, de la diligence raisonnable et de la stratégie de négociation pendant toutes les négociations, jusqu'à la clôture du contrat et au transfert physique du système de navigation aérienne. Par conséquent, le Ministère n'aurait pas dû libérer son conseiller financier de ses fonctions exclusives avant que la cession n'ait été entièrement réalisée.

19.93 Règle générale, dans de nombreux désinvestissements d'activités gouvernementales comme celui–ci, il est probable qu'en réalité la relation entre le vendeur et l'acheteur n'est pas tout à fait sans lien de dépendance. Souvent, les activités gouvernementales sont assez spécialisées, de sorte que la direction et la main–d'oeuvre seront parties au désinvestissement. Dans les circonstances, il est essentiel, à notre avis, que l'indépendance du conseiller financier soit entièrement maintenue pour garantir la protection des intérêts de l'État.

19.94 Dans les futures cessions, le gouvernement devrait, pour protéger les intérêts de l'État, veiller à ce que l'indépendance du conseiller financier soit dûment maintenue à la lumière de la nature de la transaction et de l'étendue du rôle de ce conseiller.

Le contrat d'un second conseiller financier

19.95 Le 19 juin 1995, le Ministère a lancé un appel d'offres afin d'obtenir les services d'un preneur ferme américain à titre de conseiller pour la vente des titres sur les marchés de capitaux américains et internationaux.

19.96 Il y a eu trois soumissionnaires admissibles. Leurs propositions ont été évaluées et le marché adjugé. Il a fallu 42 jours seulement pour mener à bien ce marché en régime concurrentiel, depuis la date du lancement de l'appel d'offres jusqu'à la sélection du conseiller.

19.97 Le premier contrat passé avec le conseiller américain s'établissait à 375 000 $ US et portait sur la période du 1er août 1995 au 31 octobre 1995. Des modifications ont été apportées au contrat, pour en porter la valeur à 1 050 000 $ US et en prolonger la durée jusqu'au 1er avril 1996. Ce contrat interdisait au conseiller financier de participer aux activités de financement de NAV CANADA.

19.98 Tout comme pour l'autre contrat de conseils financiers, la description des produits à livrer était floue et les dossiers du Ministère ne permettent d'établir aucun lien clair, si ce n'est le temps écoulé entre les travaux effectués et les montants payés. Qui plus est, le Ministère ne nous a pas fourni d'éléments probants au sujet des services payés aux termes de ce contrat pendant la période de janvier à mars 1996.

Commentaires du Ministère : *Les commentaires de Transports Canada sur cette section se trouvent à la fin du chapitre à compter de la page 19-31.*

La réglementation de la sécurité

19.99 Le système de navigation aérienne ayant été cédé à une société privée, le Ministère n'est dorénavant donc plus responsable de la prestation de ces services. Cependant, il doit maintenant veiller à ce que NAV CANADA, le nouvel organisme chargé de la prestation des services, les assure de façon sécuritaire et conformément à la *Loi sur l'aéronautique* et à la *Réglementation aérienne canadienne,* et conformément aux obligations internationales du Canada. S'il décèle une lacune sur le plan de la sécurité, le Ministère doit y remédier promptement. Pour atteindre ces objectifs, le Ministre a annoncé que Transports Canada avait établi des règlements et des normes en matière de sécurité qui s'appliqueront à la nouvelle société et qu'il surveillerait ses activités pour en assurer le respect — comme le fait le Ministère dans le cas des transporteurs aériens commerciaux — assurant ainsi le maintien d'un haut niveau de sécurité auquel les Canadiens sont habitués.

19.100 Respecter cet engagement représentait un défi extraordinaire pour le Ministère. Il devait élaborer et instituer un régime réglementaire pour des activités qui, auparavant, ne faisaient l'objet que d'une surveillance à l'interne par les gestionnaires. Il devait y arriver en 18 mois environ, sans négliger pour autant aucune des exigences de consultation et de préavis. Cependant, le Ministère ne partait pas de zéro. Comme tous les secteurs de l'industrie de l'aviation, la prestation des services de navigation est fortement structurée et disciplinée; elle est assortie d'un éventail de procédures internes et de normes internationales qui précisent tant ce qui doit être fait et comment le faire (souvent de façon bien détaillée). Ces instruments, particulièrement l'ensemble très exhaustif de normes de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) auxquelles le Canada adhère, constituaient un fondement solide sur lequel édifier un régime réglementaire.

Transports Canada se sert d'une réglementation axée sur le rendement

19.101 En réglementant NAV CANADA, le Ministère a décidé d'adopter une approche axée sur le rendement. Dans ce type de régime, l'organisme de réglementation définit très clairement les résultats à atteindre (ou à éviter) et permet à l'organisme réglementé de décider de la façon dont il obtiendra ces résultats, tout en fournissant à

l'organisme de réglementation les données exhaustives dont il a besoin pour évaluer le rendement en temps opportun.

19.102 Avantages et risques. Cette approche a l'avantage de provoquer moins d'ingérence et d'être moins coûteuse à administrer qu'un système prescriptif. Elle tient pour acquis qu'en fournissant des données sur le rendement et en évaluant son propre rendement, la partie réglementée assumera la majeure partie des coûts de la réglementation et que l'organisme de réglementation sera en mesure d'obtenir une certitude sur le rendement par un examen des rapports sur le rendement ainsi que par un programme très sélectif de vérifications et d'inspections. Cependant, une telle approche ne va pas sans risque. L'Équipe de révision de la sécurité du système du Ministère a indiqué que la mise sur pied des systèmes d'information et de mesure du rendement nécessaires a fait obstacle au succès dans d'autres cas où l'on avait tenté d'adopter cette approche. L'Équipe a mentionné, entre autres, des difficultés éprouvées dans la réforme du régime de sécurité ferroviaire qu'a cernées le Comité d'examen de la *Loi sur la sécurité ferroviaire* dans son rapport.

19.103 Le Ministère a déclaré que la décision d'adopter une approche axée sur le rendement pour la réglementation se fondait sur sa stratégie globale de réglementation et de la réforme à cet égard; cette stratégie insiste sur l'application d'une réglementation axée sur le rendement là où c'est possible. Le Ministère a pris sa décision sans bénéficier d'une analyse adéquate de la pertinence, y compris des risques et des avantages, d'utiliser une réglementation axée sur le rendement pour la prestation des services de navigation aérienne par une société privée. L'élaboration d'un régime réglementaire révisé, depuis un ensemble de règlements et de procédures réglementaires bien établis dans un cadre de relations relativement stable, diffère beaucoup de l'élaboration d'un nouveau régime pour une nouvelle organisation relevant d'une nouvelle haute direction. Cependant, le risque était atténué du fait que les nouveaux règlements avaient été entièrement examinés par le Conseil consultatif sur la réglementation aérienne canadienne, qui est composé de représentants de tous les secteurs de l'industrie de l'aviation.

19.104 Le nouveau programme de réglementation pour le système de navigation aérienne civile n'a pas été élaboré à partir d'une analyse exhaustive des risques inhérents. Bien que des travaux aient été exécutés pour cerner la gravité des principaux dangers que comporterait le système, aucune analyse documentée des risques inhérents n'a été réalisée.

19.105 Selon le Ministère, les risques inhérents posés pour la sécurité du système au début de l'exploitation par NAV CANADA étaient faibles. Par conséquent, sa stratégie fut de mettre d'abord en oeuvre un programme axé sur le rendement comportant un minimum de composantes. Cette décision reposait sur trois hypothèses :

- que le système de navigation aérienne, fourni par le Ministère au moment de la cession, offrait un niveau de sécurité acceptable;

- que l'environnement opérationnel devrait demeurer relativement stable après le transfert;

- que la cession se ferait sans heurt.

19.106 Nous nous sommes penchés sur deux questions. Premièrement, une réglementation efficace axée sur le rendement doit comporter un certain nombre de composantes, qui ont été décrites dans la littérature et les rapports internes du Ministère. Nous avons évalué la mesure dans laquelle ces composantes étaient en place. Deuxièmement, tout régime réglementaire exige que l'organisme de réglementation exécute certaines tâches afin d'obtenir une assurance au sujet du niveau de respect de la réglementation. Nous nous sommes penchés sur l'activité du Ministère à cet égard, à savoir si les procédures étaient en place pour obtenir l'assurance que les services de navigation aérienne étaient assurés de façon sécuritaire.

La révision de la sécurité du système

19.107 La révision de la sécurité du système de navigation a été l'une des principales activités qu'a réalisées le Ministère pour se préparer à jouer son rôle d'organisme de réglementation en matière de sécurité. C'était là un processus continu, amorcé en juin 1995, et qui s'est terminé avec la publication du rapport final en juillet 1996; quatre rapports provisoires avaient été déjà produits. Cette révision voulait fournir au Ministère une évaluation continue des risques associés à la transition, car l'exploitation du système de navigation aérienne passait de la tutelle du gouvernement à celle d'une entreprise privée.

19.108 Le rapport de révision de la sécurité du système a relevé plusieurs exigences fondamentales qu'un régime réglementaire axé sur le rendement devrait satisfaire :

- la détermination des objectifs réglementaires;
- la fiabilité générale des normes de qualité et des mesures du rendement;
- la détermination des moyens les plus efficaces de réduire et de surveiller les risques liés au système de navigation aérienne;
- l'élaboration de mécanismes de rétroaction poussée pour échantillonner, analyser et évaluer l'efficacité des mesures de réduction des risques.

19.109 Ces exigences se rapprochent beaucoup de celles que nous avons cernées en établissant nos critères pour cette partie de la vérification. Nous nous attendions à ce qu'en établissant un tel régime, le Ministère élabore :

- des buts ou objectifs de rendement clairs et exhaustifs pour chacun des domaines soumis à la réglementation;
- une analyse officielle des risques qui permette de déterminer les principaux objectifs de rendement pour lesquels des données doivent être recueillies afin de suivre de près le rendement;
- une description des procédés de mesure et des données à utiliser pour surveiller le rendement;
- des procédures pour assurer l'accès libre et en temps voulu à toutes les données nécessaires;
- l'évaluation de la qualité des données;
- des procédures pour réaliser une vérification indépendante des données.

19.110 Nous discutons de chacun de ces points ci–après.

Objectifs de rendement pour le contrôle de la circulation aérienne

19.111 Nous avons constaté que le Ministère avait établi dans les règlements les principaux critères de rendement pour les services de contrôle de la circulation aérienne, sous forme de normes d'espacement canadiennes pour le contrôle de la circulation aérienne. L'objectif de rendement essentiel dans ce domaine est l'évitement, par le contrôle adéquat de la circulation aérienne, des pertes d'espacement (distances) entre les aéronefs. Dans d'autres domaines, comme les services d'aide à la navigation, les normes pertinentes de l'OACI ont été intégrées, par renvoi, aux règlements; cependant, les normes de l'OACI sont complètes, détaillées et en grande partie prescriptives. Un

domaine, celui des systèmes automatisés, ne semble soumis à aucun règlement, pas plus qu'il n'existe de normes de l'OACI qui s'y appliquent, bien que le contrôle de la circulation aérienne au Canada dépende de tels systèmes dans une large mesure. Entre–temps, le Ministère travaille avec NAV CANADA à ces questions en vue d'élaborer des normes appropriées pour le rendement des systèmes automatisés. Lorsque l'OACI aura élaboré des normes dans ce domaine, elles s'appliqueront à NAV CANADA.

Une analyse des risques s'impose

19.112 Lorsqu'un système axé sur le rendement réglemente un domaine aussi large et aussi complexe que le système de navigation aérienne, il n'est guère pratique de tout contrôler. Une analyse des risques aide la direction à cerner les activités qui nécessitent plus de vigilance et favorise l'affectation la plus rentable des ressources.

19.113 La nécessité d'une analyse des risques s'est imposée relativement tôt au cours du processus de révision de la sécurité du système. L'Équipe chargée de cette révision a cerné et catalogué les risques liés au système de navigation aérienne existant et ceux qui sont inhérents au nouveau régime réglementaire, mais elle s'est rendu compte que son travail ne pouvait remplacer le type d'analyse systématique et quantitative qui était et qui est toujours nécessaire. Depuis la cession, le Ministère a choisi les méthodes qu'il utilisera pour analyser les risques et a déterminé que le personnel avait besoin de formation. Cependant, il s'écoulera encore quelque temps avant que l'analyse nécessaire puisse être réalisée à l'aide des nouvelles méthodes.

Information communiquée sur le rendement du système de navigation aérienne

19.114 Lorsqu'on a défini les objectifs de rendement à mesurer et les indicateurs à utiliser pour les mesurer, les sources des données utilisées pour créer les indicateurs doivent être précisées. Dans le cas du système de navigation aérienne, la principale source de données est un système de comptes rendus d'incidents tenu par Transports Canada, appelé CADORS (Système de compte rendu quotidien des événements de l'aviation civile). Jusqu'à la cession, le CADORS était un système de gestion interne du Ministère, conçu pour signaler rapidement un éventail d'incidents aériens, de sorte que la direction puisse cerner les problèmes et agir promptement au besoin.

19.115 Les nouveaux règlements ont obligé NAV CANADA à produire des rapports conformes aux exigences du Manuel CADORS. Le CADORS est en mesure de fournir de l'information assez complète sur les pertes d'espacement, dont l'évitement est le principal objectif des services de contrôle de la circulation aérienne. Cependant, bien qu'il puisse fournir et qu'il fournisse effectivement de l'information sur d'autres aspects du système de navigation aérienne, comme un compte rendu des pannes consignées d'aides à la navigation, il faudra trouver d'autres sources d'information sur de nombreux services offerts par NAV CANADA.

19.116 L'obligation pour NAV CANADA de communiquer de l'information conforme au Manuel CADORS devrait, sous réserve du respect des exigences du Manuel, permettre au Ministère de disposer des principales données en temps voulu.

19.117 L'un des problèmes qu'a cernés la révision de la sécurité du système était la question de savoir si tous les incidents qui doivent être communiqués selon le Manuel CADORS le seraient effectivement dans le futur. Cet aspect a posé des difficultés dans le passé et l'on pensait qu'il continuerait d'en poser après la cession. Transports Canada doit trouver le moyen d'obtenir l'assurance que les rapports CADORS, qu'il reçoit de NAV CANADA, sont complets. Depuis la cession, cela a posé quelques complications et le Ministère nous a informés qu'il avait pris des mesures pour obtenir une plus grande assurance. Il compare les rapports qu'il reçoit de NAV CANADA avec les données du système obligatoire de compte rendu des incidents tenu par le Bureau de la sécurité des transports. Nous avons demandé la documentation concernant ce processus. Cependant, comme celui–ci semble relativement spontané, on ne nous l'a pas remise. Si le seuil de gravité des incidents consignés dans le système du Bureau de la

sécurité est plus élevé que selon le CADORS, un rapprochement adéquat devrait fournir une certaine assurance sur l'uniformité des incidents signalés par les deux systèmes, et à un coût relativement faible.

19.118 Le Ministère a indiqué qu'il s'inquiétait de certaines difficultés, entre autres, de celle–ci : des systèmes différents mesurent divers aspects de la sécurité aérienne, en s'appuyant sur des définitions et des sensibilités différentes. Il envisage d'élaborer un seul système pour compiler, de façon uniforme, l'information nécessaire sur le rendement. Étant donné que le Ministère s'est engagé à recourir davantage à la réglementation axée sur le rendement, la mise au point de sources de données fiables et économiques revêt une grande importance.

Vérification indépendante des données sur le rendement

19.119 L'une des obligations d'un organisme de réglementation, particulièrement dans le cadre d'un régime réglementaire axé sur le rendement, est d'effectuer des tests indépendants de temps à autre pour obtenir l'assurance nécessaire que l'information sur laquelle il se fie est exacte et complète. Dans le cas du système de navigation aérienne, cette vérification est possible grâce à l'exigence pour NAV CANADA d'enregistrer et de conserver tant l'information vocale qu'opérationnelle. Beaucoup de données opérationnelles peuvent aussi être obtenues à partir des registres et des bandes d'enregistrement des vols.

19.120 Dans un nouvel environnement réglementaire, on s'attendrait normalement à ce que le niveau d'activités de vérification soit assez élevé, puis qu'il diminue avec le temps au fur et à mesure que se règlent des problèmes et que l'on acquiert l'assurance de la fiabilité obtenue. Cependant, à la fin de nos travaux de vérification sur place, le Ministère n'avait ni prévu ni réalisé aucune vérification pour contrôler la qualité des données fournies par NAV CANADA.

Vérifications et inspections de sécurité

19.121 L'un des principaux éléments du régime de réglementation de la sécurité est l'obligation pour NAV CANADA de mettre sur pied un programme de gestion de la sécurité qui lui permette de surveiller, d'inspecter et d'examiner ses propres activités. Lorsque ce programme sera pleinement opérationnel, Transports Canada estime qu'il sera en mesure d'en tirer une bonne part de l'assurance dont il a besoin au sujet du respect par NAV CANADA des procédures nécessaires en examinant les produits de ce programme de sécurité. Fait à noter, même si NAV CANADA est tenu par règlement d'élaborer un tel programme, il n'est pas nécessaire que le programme reçoive l'approbation de Transports Canada. Il ne semble pas non plus qu'en l'absence de cette approbation, NAV CANADA ne puisse exploiter le système de navigation aérienne.

19.122 Lorsque le programme de sécurité de NAV CANADA aura été mis sur pied et qu'il sera pleinement opérationnel, le Ministère devra toujours compléter l'information reçue et son étude des rapports de NAV CANADA par des vérifications et inspections directes. Comme nous l'avons indiqué au sujet de la vérification des données, on s'attendrait à ce que le niveau de vérification soit relativement élevé jusqu'à ce qu'un modèle de fiabilité clair ait été établi. Plus particulièrement, on s'attendrait à ce que les activités de vérification soient particulièrement intensives au cours de la période où les contrôles et les procédures de gestion sont toujours en voie de conception et de mise en place. Cependant, au moment où nous avons terminé les travaux de vérification sur place, le Ministère, jugeant les risques faibles, n'avait que des plans de vérification limités pour la validation des manuels d'emplacement et n'avait pas encore effectué de vérification de sécurité de NAV CANADA.

Prestation sécuritaire des services de navigation aérienne

19.123 Quand le gouvernement a consenti à la cession du système de navigation aérienne, il a posé comme condition, entre autres, que les règlements nécessaires sur la sécurité et que les ressources de Transports Canada pour les appliquer et les faire observer soient en place avant la cession. Le Ministère a mis en oeuvre les règlements

avant la date de cession et il a doté certains des postes, mais pas tous, de la nouvelle direction qui est chargée de la réglementation de NAV CANADA. Par contre, le Ministère a déclaré que tout le personnel clé était en place et que les ressources étaient adéquates. Cependant, comme nous l'avons indiqué, Transports Canada a encore beaucoup à faire avant la mise en place d'un régime de réglementation pleinement fonctionnel à NAV CANADA. Les fondements juridiques et réglementaires sont établis et le Ministère a approuvé récemment ses Politiques du contrôle de la sécurité du système de navigation aérienne. Néanmoins, il faut régler plusieurs questions liées aux risques, aux données, à la vérification et à l'inspection avant que le régime puisse être déclaré pleinement opérationnel. D'après la révision de la sécurité du système et d'après un rapport de suivi réalisé par un expert–conseil pour le Ministère après la cession, le Ministère est tout à fait conscient des questions qui doivent être réglées et est en train d'élaborer des plans d'action et de prendre des mesures pour ce faire. Conformément aux plans du Ministère, il faudra bien près d'un an pour résoudre certaines des questions en suspens liées à l'analyse des risques et à la mesure du rendement.

19.124 Au cours de nos entretiens avec les représentants du Ministère, on nous a informés qu'il n'y avait rien de malencontreux dans l'état des affaires; de leur point de vue, les risques inhérents à la situation sont très faibles. De fait, le Ministère nous a écrit pour déclarer qu'à son avis, à la date de cession et depuis lors, les règlements sur la sécurité et les ressources de Transports Canada nécessaires à leur application et à leur observation étaient en place et fonctionnaient à tous égards importants. Bien que le Ministère n'ait pas pleinement mis en oeuvre son programme de surveillance de la sécurité et qu'il n'ait pas obtenu l'assurance que NAV CANADA respecte les exigences en matière de sécurité de la *Réglementation aérienne canadienne*, il fait état d'un certain nombre de facteurs qui lui donnent l'impression réconfortante d'être au courant de tout problème existant. Ces facteurs sont les suivants : avant la cession, le système était sécuritaire et il continuera d'être exploité par NAV CANADA de la même façon, notamment grâce au maintien de toutes les activités de surveillance de la sécurité du système, auparavant exécutées par Transports Canada; la forte conviction que la direction de NAV CANADA ne peut trouver d'avantages à ne pas fonctionner de façon sécuritaire; les données et l'information qu'elle reçoit actuellement de NAV CANADA, y compris les contacts personnels que le Ministère entretient avec le personnel clé de NAV CANADA; et, au niveau de la haute direction du Ministère, les rapports constants avec les clients de NAV CANADA.

19.125 Cependant, une impression, si réconfortante soit–elle, n'est pas en soi une assurance. Une assurance est le résultat d'un processus planifié d'analyse et d'enquête. Avant qu'il n'ait réalisé des progrès importants dans la mise en oeuvre des éléments clés de son régime réglementaire axé sur le rendement, Transports Canada ne sera pas en mesure d'obtenir une assurance complète concernant le respect par NAV CANADA des exigences opérationnelles de la *Réglementation aérienne canadienne* et des normes de l'OACI. À la fin de notre vérification, plus de la moitié d'une année s'était écoulée depuis la cession et Transports Canada n'avait réalisé aucune vérification ni inspection des activités de NAV CANADA.

Commentaires de Transports Canada

Réglementation de la sécurité

Transports Canada est persuadé que le nouveau fournisseur du Système de navigation aérienne, NAV CANADA, s'est engagé à respecter des normes rigoureuses de sécurité et qu'en fait, le réseau de transport aérien canadien demeure parmi les plus sécuritaires au monde. Cet engagement face aux normes rigoureuses de sécurité est assuré par :

1. *Les pouvoirs réglementaires du Ministère en vertu de la* Loi sur l'aéronautique*;*

2. *Le pouvoir du Ministère, en vertu de la* Réglementation aérienne canadienne*, d'ordonner à NAV CANADA de maintenir ou d'augmenter les niveaux de service dans l'intérêt de la sécurité;*

3. *L'exigence de signaler tout incident à Transports Canada, ajoutée au droit d'inspection et de vérification du Ministère.*

Le gouvernement a, en vertu de la Loi sur l'aéronautique*, le pouvoir d'exercer son autorité sur tous les aspects de l'aviation y compris la surveillance du fournisseur des services de navigation aérienne. La partie VIII de la* Réglementation aérienne canadienne *s'applique précisément au Système de navigation aérienne. Les règlements établissent des normes auxquelles NAV CANADA doit se conformer et donnent le pouvoir d'effectuer la vérification et l'inspection des services et installations. Les normes de formation et les conditions requises pour la délivrance d'un permis aux contrôleurs de la circulation aérienne sont également précisées dans la partie IV du* Règlement*. Le Ministère exerce une surveillance attentive sur les opérations afin d'assurer que l'excellente réputation du Canada en matière de sécurité aérienne soit maintenue dans le nouvel environnement opérationnel.*

Le vérificateur général reconnaît qu'avant la cession du Système de navigation aérienne à NAV CANADA, Transports Canada avait établi le cadre législatif et réglementaire pour la réglementation de NAV CANADA. Transports Canada avait également établi une équipe multidisciplinaire chargée d'évaluer la portée du programme de surveillance lié à la sécurité, mis sur pied une nouvelle direction responsable de l'inspection et de la vérification, et terminé une étude exhaustive sur la sécurité du système.

D'autres travaux tels que l'achèvement d'un cadre réglementaire, qui comprend le programme d'inspection et de vérification des installations et d'enquête entourant les questions de sécurité et d'accidents, ont été menés à bien depuis la cession.

Plus de 50 ans se sont écoulés entre la création du Système de navigation aérienne et sa vente à NAV CANADA, moment où le personnel et l'infrastructure opérationnelle ont été cédés en entier. Il s'ensuit qu'au moment de la cession, le Ministère estimait que le Système de navigation aérienne offrait un niveau de sécurité acceptable et que la nouvelle société assumerait la gestion du SNA d'une manière responsable, professionnelle et sécuritaire en autant qu'aucun changement substantiel ne serait apporté au personnel d'exploitation et que NAV CANADA se doterait d'un programme de sécurité efficace.

Les études mentionnées dans le Rapport du vérificateur général *ont été entreprises par le Ministère à titre d'auto–évaluation du programme de réglementation en matière de sécurité du Système de navigation aérienne et de l'état de sa mise en oeuvre. Deux études, l'une interne et l'autre menée par un consultant, ont servi à reconfirmer et à mettre au point les éléments du programme. Les études d'auto–évaluation entreprises par le Ministère reflètent la philosophie d'amélioration continue requise pour maintenir un réseau de transport aérien national hautement technique et d'une grande complexité.*

Évaluation et processus

Le Ministère croit que le montant fixé pour le Système de navigation aérienne représentait le marché le plus avantageux possible, compte tenu des circonstances au moment de la cession.

Ainsi, autant le prix de vente que l'option de procéder à la cession en une étape étaient conséquents et entièrement valables étant donné :

- *la décision stratégique d'appliquer uniquement le modèle entité sans but lucratif qui comprenait la participation de groupe d'utilisateurs;*

- *le climat économique existant et les risques assumés par l'acquéreur;*

- *le besoin d'agir rapidement pour pouvoir tirer parti du consensus auquel étaient arrivés l'industrie et les employés;*

- *la nécessité d'établir un nouveau modèle de gestion qui permettrait de relever les défis technologiques actuels.*

Le gouvernement visait principalement à céder le Système de navigation aérienne à une société sans but lucratif offrant un juste équilibre entre les intérêts de ses partenaires et son régime de responsabilisation, de gestion et de sécurité. En 1994-1995, le Comité consultatif, composé de différents groupes d'intéressés, a déployé des efforts considérables et a consacré de longues heures pour arriver justement à équilibrer les intérêts en cause.

Il va sans dire que la transition du système d'un ministère fédéral au secteur privé était de taille. Une approche en deux phases aurait cependant retardé la mise en oeuvre de changements organisationnels au Ministère et occasionné des retards technologiques et opérationnels importants pour les utilisateurs du système. Il était également important de saisir l'occasion qui se présentait lorsqu'un consensus s'est fait entre le milieu de l'aviation et les employés des Services de navigation aérienne et leurs agents de négociation concernant l'orientation à prendre.

Avant de décider de céder le système à une entité sans but lucratif, on a mené des études poussées où l'on a établi de nombreux critères et hypothèses et analysé bon nombre de modèles financiers ainsi que d'autres aspects importants de la cession envisagée. Suite à ces études, un ensemble de principes pour diriger les négociations ont été établis et ils ont reçu l'approbation du Cabinet.

Il était important pour le gouvernement d'obtenir une valeur pécuniaire équitable pour le système. Mais là n'était pas son unique préoccupation. Si tel avait été le cas, le cession ne se serait pas déroulée comme cela s'est fait. L'examen de l'opération commerciale qu'en a fait le vérificateur général ne semble pas tenir compte de cette réalité. Il aurait sans doute été préférable d'aborder l'évaluation du système et d'autres questions dans le cadre d'un processus comportant deux phases. Cependant, puisqu'on pouvait tirer parti de l'acceptation des modes diversifiés de prestation de services, de la volonté d'appliquer le principe de l'utilisateur–payeur qui a voix au chapitre, à laquelle consentait volontiers l'industrie de l'aviation, et qu'il fallait décider rapidement, le gouvernement a opté de ne plus administrer le Système de navigation aérienne dans le cadre d'un programme ministériel et de le commercialiser.

On ne tient également pas compte dans le Rapport du vérificateur général *du contexte historique dans lequel se sont déroulées les négociations. On a poursuivi cette occasion durant une période d'incertitudes économiques considérables et durant laquelle on a dû tenir compte de certains risques, tels que :*

- *les taux d'intérêt;*

- *le déficit;*

- *les cotes de crédit;*

- *les tendances futures de la circulation aérienne;*

- *la fluctuation possible des recettes;*

- *les coûts inconnus liés à l'exploitation et à la modernisation technique du système;*

- *le défi d'exploiter le système en réalisant des économies et, en même temps, le souci de veiller à préserver les bonnes relations avec l'effectif syndiqué.*

Tous ces facteurs ont influé sur la cession du Système de navigation aérienne à une entité qui devait faire preuve de sa viabilité financière à long terme aux prêteurs. Il y avait lieu de s'interroger sur la capacité d'une nouvelle société d'obtenir des sommes importantes à des taux raisonnables. On a conclu que grâce à ces facteurs, la valeur du système pouvait être exprimée non seulement en dollars mais aussi par l'engagement de NAV CANADA de respecter ces obligations et de prendre ces risques.

Nous avons saisi l'occasion qui se présentait et nous avons négocié le prix dans le cadre de cette conjoncture.

En ce qui concerne l'établissement de la valeur pécuniaire du Système de navigation aérienne, on a fixé des valeurs qui ont grandement fluctué en fonction du modèle et des hypothèses utilisés. En fait, l'écart du prix a été de l'ordre de 1,1 milliard à 2,6 milliards de dollars environ, en fonction de l'hypothèse émise. Puisque le modèle entité sans but lucratif a été retenu, et que les négociations ont eu lieu entre un acquéreur et un vendeur sérieux et avertis, le Ministère est d'avis que les recettes de la vente, de l'ordre de 1,5 milliard de dollars, représentent un marché concurrentiel, vu la conjoncture qui régnait alors.

Il faut cependant reconnaître que le prix d'acquisition du Système de navigation aérienne sera, en bout de ligne, récupéré auprès des utilisateurs. La société sans but lucratif s'est engagée à ne pas imposer aux utilisateurs un objectif de maximisation des bénéfices, comme le ferait une société à but lucratif qui refilerait les coûts additionnels aux usagers.

Transports Canada a dû respecter de nombreuses exigences relatives à la diffusion d'information dans le cadre de cette opération commerciale et ce, tout au long du processus. On a fourni de l'information au fur et à mesure qu'elle était prête au Conseil du Trésor et à d'autres décideurs, à des fins de contrôle et de synthèse.

Il est vrai que le Ministère a été incapable de déterminer tous les facteurs liés à cette opération jusqu'à ce que certains obstacles aient été éliminés et certaines questions d'ordonnancement, réglées. Cette situation a fait en sorte que les coûts définitifs n'ont été fixés que beaucoup plus tard, mais en aucun temps n'a–t–on tenté de falsifier l'information transmise aux décideurs concernant l'importance et les implications de l'opération, ou de les en priver.

Pratiques des marchés

Transports Canada n'avait que peu de temps pour effectuer la commercialisation du Système de navigation aérienne. Après avoir déposé le Budget, le 27 février 1995, le ministre des Finances avait dévoilé l'intention du gouvernement de commercialiser le système. Le Ministère devait réaliser cette activité le plus tôt possible dans l'exercice financier 1996-1997.

Compte tenu du délai relativement court dont il disposait, le Ministère a décidé de prendre appui sur la compétence et les connaissances étendues d'un conseiller financier qui avait déjà contribué à l'élaboration de modèles pour la commercialisation du Système de navigation aérienne. Le conseiller aurait à fournir une gamme de services financiers qui permettraient au Ministère de mettre le modèle « sans but lucratif » en application. Le délai requis pour qu'un autre conseiller financier, recruté par voie de concours, acquière suffisamment d'expérience pour fournir ces services aurait sérieusement entravé la capacité du Ministère de respecter le délai imparti pour la mise en oeuvre de la commercialisation du système. Le Ministère a d'ailleurs utilisé cette même justification dans sa présentation au Conseil du Trésor sollicitant la ratification d'un marché de services non concurrentiel avec un conseiller financier.

Il a fallu plusieurs mois pour que l'accord écrit entre le Ministère et le conseiller financier soit validé, parce que les deux parties n'arrivaient pas à s'entendre sur la clause d'indemnisation dans le contexte du marché en question. Toutefois, les parties ont convenu de toutes les autres clauses du marché proposé dès les premières étapes de l'élaboration de l'accord.

On mentionne dans le paragraphe 19.86 du Rapport du vérificateur général *que les fonctions de placement du conseiller financier avaient été supprimées de l'ébauche des dispositions de l'entente et que l'accord écrit qui a été signé ne contenait aucune exigence à cet égard. Cette omission constitue une erreur de la part du Ministère, puisque les fonctions faisaient partie intégrale du processus de négociation et de planification des mesures prévisionnelles mené avec le conseiller financier et étaient incluses dans l'entente conclue avec celui–ci.*

Commentaires du Secrétariat du Conseil du Trésor

Indemnités de départ et régime de pensions

En ce qui concerne les indemnités de départ, le gouvernement a décidé de s'acquitter de ses obligations contractuelles et de respecter les conventions collectives qu'il a conclues avec ses syndicats, c'est–à–dire de payer les indemnités de départ au taux de mise en disponibilité. Il a pris cette décision en sachant très bien que les coûts seraient plus élevés.

À propos des pensions, les décideurs étaient parfaitement au courant du montant total du passif potentiel transférable au titre de pensions, lequel pouvait atteindre 1,4 milliard de dollars selon les estimations, et ils connaissaient très bien les modalités proposées de l'entente. Selon les hypothèses actuarielles négociées, NAV CANADA devait investir les fonds transférés aux taux en vigueur sur le marché tandis que le rendement du gouvernement devait être fondé sur les investissements effectués depuis 20 ans.

À notre avis, les coûts additionnels mentionnés dans le chapitre sont surévalués, et le montant final devrait être supérieur de quelque 100 à 200 millions de dollars au passif actuariel. Ce montant aura pour effet de réduire la croissance du surplus actuariel du compte de pension de retraite de la fonction publique, mais il ne fera pas augmenter les dépenses du gouvernement au chapitre des pensions.

Marchés

Le Secrétariat est d'avis que les présentations relatives aux marchés qui ont été soumises par Transports Canada et approuvées par le Conseil du Trésor étaient justifiables et conformes aux exigences du Règlement sur les marchés de l'État *et que, mise à part la question de la rétroactivité, elles étaient conformes à la politique du Conseil du Trésor sur la passation des marchés.*

À propos de la vérification

Étendue

Notre vérification a porté sur les principaux éléments de la mise en oeuvre par Transports Canada de la décision prise par le gouvernement de céder le système de navigation aérienne civile au secteur privé. Nous avons examiné la définition et l'évaluation de l'entité devant être vendue, les contrôles en place pour protéger les actifs du gouvernement au cours de la transition, la compilation des coûts de la cession et l'information communiquée à ce sujet au gouvernement, les marchés des conseils financiers et les procédures que Transports Canada a instaurées pour obtenir l'assurance que NAV CANADA exploite le système de façon sécuritaire. Nous n'avons pas vérifié la sécurité du système de navigation aérienne ni formulé d'opinion à son sujet.

Il convient de noter qu'avant la décision de céder le système, Transports Canada avait envisagé plusieurs options de commercialisation du système de navigation aérienne. Des options telles que l'établissement d'une société d'État ou d'une société mixte ou la cession à une société fermée sans but lucratif avaient été étudiées en détail. Nous n'avons pas vérifié la décision du gouvernement de céder le système de navigation aérienne ni sa décision de le céder à une entité sans but lucratif.

Plusieurs autres aspects ont été exclus de la vérification : la stratégie de négociation de Transports Canada, l'examen des frais généraux et des frais administratifs de Transports Canada après la cession; l'incidence de l'échéancier sur la qualité de l'entente de cession; les rôles et responsabilités de Transports Canada après la cession, outre la sécurité; l'efficacité avec laquelle NAV CANADA atteint les objectifs établis par le gouvernement du Canada pour la cession du système de navigation aérienne; les niveaux minimaux de service; les garanties offertes par le système de navigation aérienne et l'introduction de frais par NAV CANADA pour remplacer la taxe sur le transport aérien.

Nous n'avons pas vérifié NAV CANADA ni formulé d'opinion sur ses activités.

Objectifs

Les objectifs de notre vérification étaient d'évaluer si :

- Transports Canada avait protégé les intérêts des contribuables en suivant la directive du gouvernement d'obtenir la juste valeur marchande de la vente du système de navigation aérienne et s'il avait accordé l'importance voulue à l'économie dans l'évaluation de l'entité vendue;

- Transports Canada avait communiqué aux décideurs toute l'information sur la valeur du système de navigation aérienne;

- Transports Canada avait communiqué au Parlement le coût entier de la commercialisation du système de navigation aérienne;

- Transports Canada avait mis en place les procédures de contrôle nécessaires pour protéger les actifs et contrôler les passifs au cours de la période de transition;

- Transports Canada avait suivi les règles contractuelles régissant les marchés des services financiers;

- Transports Canada avait reçu suffisamment de services consultatifs en contrepartie des ressources consacrées;

- Transports Canada a mis en place les composantes nécessaires pour appliquer sa stratégie axée sur le rendement à la réglementation de la sécurité des services de navigation aérienne;

- Transports Canada a exécuté les diverses tâches — analyse des risques, analyse des données, vérifications et inspections — nécessaires pour lui permettre d'acquérir l'assurance que NAV CANADA respecte les lois et règlements régissant l'exploitation du système de navigation aérienne.

Équipe de vérification

Régent Chouinard
Charles Gay
Sonja Heikkila
Michelle Lavallée
Rosemary Marenger
Alnoor Nathoo
Nicole Bertrand–Pétrin
Marial Stirling
Cyril Lee–Shanok
Sami Sourani
Jaak Vanker
Judy Wong

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur général, M. Hugh McRoberts.

Chapitre 20

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

La privatisation du Groupe Communication Canada

Table des matières

	Page
Points saillants	20-5
Introduction	20-7
Évolution du Groupe Communication Canada	20-7
Produits et services	20-7
La décision de privatiser	20-7
Les fonctions privatisées et celles conservées par le gouvernement	20-9
Objectifs du gouvernement en matière de privatisation	20-10
Première privatisation d'un organisme de services communs	20-11
Objet de la vérification	20-11
Observations et recommandations	20-12
Particularités de la transaction	20-12
Prix de vente	20-12
Offres d'emploi	20-12
Processus de vente	20-13
Évaluation des soumissions	20-13
Un processus de vente bien géré	20-15
Conditions finales du marché	20-15
Dossiers relatifs aux ressources humaines	20-16
Référence pour l'évaluation des soumissions	20-16
Contrôle du transfert des actifs	20-17
Coûts de la privatisation	20-17
Annulation de la réduction actuarielle des prestations de retraite	20-18
Clause de protection du régime de retraite	20-19
Questions liées à l'impôt sur le revenu	20-19
Questions liées aux ressources humaines	20-20

Programme de réaménagement de l'effectif 20-20
Programme d'encouragement à la retraite anticipée 20-20
Offres d'emploi 20-21
Politiques en matière de conflit d'intérêts 20-21
Groupes de prise en charge par les employés 20-21
Les participants au processus de privatisation 20-22
Expérience dans d'autres administrations 20-22
Conclusion 20-23
À propos de la vérification 20-25

Pièces

20.1 Fonctions de l'imprimeur du gouvernement — Dates clés 20-8
20.2 Résultats financiers clés, 1993 à 1997 20-9
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)
20.3 Liste des unités fonctionnelles 20-10
20.4 Composantes du paiement 20-13
20.5 État des emplois offerts par l'acheteur 20-13
20.6 Chronologie du processus de vente 20-14
20.7 Profil du soumissionnaire retenu — St. Joseph Corporation 20-16
20.8 Coûts estimatifs de la privatisation 20-18
20.9 Coûts du réaménagement de l'effectif, 1995-1996 à 1997-1998 20-19

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

La privatisation du Groupe Communication Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Alain Boucher

Points saillants

20.1 Le gouvernement a pris la décision de privatiser le Groupe Communication Canada (GCC) et a approuvé le processus de vente en avril 1996.

20.2 Les objectifs de privatisation du gouvernement consistaient à obtenir la meilleure valeur pour la vente du GCC tout en réduisant au minimum les risques et obligations pour le gouvernement, et à minimiser l'incidence de cette vente sur l'industrie de l'imprimerie tout en assurant la continuité d'emploi dans le secteur privé pour le plus grand nombre possible d'employés du GCC. Le gouvernement n'a pas garanti de marchés futurs. Toutefois, pour que la vente soit effectuée dans les meilleures conditions possibles, il a offert aux acheteurs éventuels un avantage sous forme d'accès privilégié à tous les ministères et organismes gouvernementaux, et ce pendant une période de cinq ans.

20.3 Le gouvernement a vendu le GCC selon un processus de vente concurrentiel en émettant un appel d'offres à l'aide du Système d'invitations ouvertes à soumissionner. Nous avons constaté que le processus a été vraiment ouvert et qu'il a attiré un nombre important de soumissionnaires de l'industrie de l'imprimerie. L'évaluation des offres reçues s'est conformée au processus établi et a donné lieu à une analyse adéquate des soumissions. Nous avons donc conclu que l'offre du soumissionnaire retenu, la St. Joseph Corporation, représentait la meilleure valeur que le gouvernement pouvait obtenir à ce moment–là selon les conditions de vente qu'il avait précisées.

20.4 Nous avons constaté qu'un contrôle satisfaisant a régi le transfert des actifs et passifs à l'acheteur et que des procédures adéquates ont assuré l'arrêté des comptes de revenus et dépenses à la date de clôture de la transaction.

20.5 Le GCC a évalué le coût net du désinvestissement de l'organisme à 45,3 millions de dollars. Cependant, certains coûts que devaient absorber d'autres entités fédérales à la suite de la privatisation n'étaient pas inclus dans cette somme. Ces coûts comprenaient l'annulation des coûts de réduction des prestations de retraite, dont la valeur se situait entre 20 millions et 25 millions de dollars pour les personnes qui se sont prévalues de l'option de retraite anticipée, et les coûts liés à la protection du régime de retraite. L'ajout des coûts relatifs à la réduction des prestations de retraite aurait fait porter à lui seul le coût net de la privatisation à un montant variant entre 65 millions et 70 millions de dollars. En outre, les coûts liés à la réduction des prestations de retraite ne figuraient pas dans les analyses effectuées par le GCC concernant les diverses options qui s'offraient à lui. L'ajout de cet élément de coût aurait pu avoir une incidence sur les résultats des analyses coûts–avantages.

20.6 Nous avons vérifié un échantillon de cas liés au programme de réaménagement de l'effectif mis sur pied pour le GCC et avons constaté qu'ils répondaient tous aux conditions du programme. De plus, nous avons établi que ce dernier se comparait aux programmes des ministères et des organismes assujettis à la Directive sur le réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor.

20.7 Nous considérons que le processus de privatisation a été bien géré en fonction des paramètres établis par le gouvernement; toutefois, il est trop tôt pour dire si cette privatisation sera un succès à long terme. L'équité à l'endroit du personnel et des acheteurs éventuels ainsi que les emplois étaient des critères importants pour le gouvernement, mais ils ont entraîné des coûts (relatifs au programme de réaménagement de l'effectif, par exemple) supérieurs à ceux qui auraient découlé d'une telle transaction dans le secteur privé.

Introduction

20.8 Dans son budget de février 1995, le gouvernement a annoncé son intention d'examiner les possibilités de désinvestissement du Groupe Communication Canada (GCC). Au mois de juillet suivant, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux mettait sur pied un comité formé de spécialistes en privatisation, en finances et en ressources humaines des secteurs public et privé afin de faire des recommandations sur les composantes du GCC à privatiser, les incidences de la politique gouvernementale, les questions concernant les employés et le processus à suivre. Le GCC a engagé un conseiller financier et l'a chargé d'établir une valeur pour les secteurs d'activités du Groupe et de déterminer des stratégies de vente tenant compte des coûts des questions liées à la politique gouvernementale.

20.9 Les recommandations du comité de spécialistes et du conseiller financier ont servi de fondement au plan de privatisation qu'a entériné le gouvernement. En mai 1996, le Conseil du Trésor donnait son approbation, et la ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux annonçait la décision de privatiser les services d'imprimerie, d'entreposage et de distribution du GCC. Comme l'a indiqué la ministre, le gouvernement visait à se retirer des activités commerciales que pouvait mieux exercer le secteur privé.

20.10 Un processus de vente concurrentiel s'est amorcé en juin 1996, et le 12 décembre 1996, le Conseil du Trésor a approuvé la vente du GCC à la St. Joseph Corporation (également appelée la Corporation St–Joseph), une entreprise canadienne installée à Toronto. Le jour suivant, les intéressés ont signé la convention d'achat–vente et la cession véritable au nouveau propriétaire a eu lieu le 7 mars 1997.

Évolution du Groupe Communication Canada

20.11 Le Groupe Communication Canada, qui était alors une direction du Secteur d'approvisionnement relevant du ministère des Approvisionnements et des Services, est devenu un organisme de service spécial en juin 1990. Il faisait partie des cinq premiers organismes de services spéciaux créés par le gouvernement. Il disposait d'un fonds renouvelable et avait le pouvoir légal d'utiliser ses revenus pour couvrir ses dépenses. Ses états financiers ressemblaient à ceux d'une entreprise privée. La pièce 20.1 fournit quelques dates clés de l'historique des services d'imprimerie au gouvernement.

Pièce 20.1

Fonctions de l'imprimeur du gouvernement — Dates clés

1869	Le gouvernement désigne l'Imprimeur de la Reine pour superviser l'impression des lois du Dominion et de son journal officiel, la *Gazette du Canada.*
1886	L'Imprimeur de la Reine devient également le Contrôleur de la Papeterie et répond aux besoins du Parlement en matière d'imprimerie. Pour la première fois, tout le travail s'effectue dans un atelier d'imprimerie dont le propriétaire–exploitant est le gouvernement.
1969	Le mandat s'élargit pour desservir tout le gouvernement fédéral et non pas seulement le Parlement et les ministères de la Justice et des Finances.
Années 70	Fusion de nombreuses petites imprimeries avec l'Imprimeur de la Reine afin de former la Direction générale des services de communications du ministère des Approvisionnements et des Services.
1990	La Direction générale des services de communications devient un organisme de service spécial, le Groupe

	Communication Canada (GCC). Le recours à ses services d'imprimerie est obligatoire pour les ministères et les organismes fédéraux.
1992	Les services du GCC sont désormais facultatifs pour les ministères et les organismes fédéraux. Le GCC dispose de son propre fonds renouvelable et commence à produire ses propres états financiers.
1993	Le GCC devient un employeur distinct et assume la pleine responsabilité de ses employés.
Avril 1994	Transfert à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada des fonctions du Secteur des relations publiques et des marchés de services d'imprimerie.
Février 1995	Le Budget fait état de l'intention du gouvernement d'examiner le désinvestissement du GCC.
Mai 1996	Annonce du plan visant à privatiser le GCC, à l'exception de certaines fonctions clés comme le montage de la *Gazette du Canada.*
Décembre 1996	La St. Joseph Corporation conclut une convention d'achat–vente avec le gouvernement.
Mars 1997	Le Groupe Communication Canada est officiellement privatisé.

Produits et services

20.12 Le GCC fournissait des services d'imprimerie, de distribution, d'entreposage, de publication et de gestion d'information aux ministères et aux organismes gouvernementaux selon le régime de la rémunération des services. Certains services supplémentaires, dont un service d'information au public, dépendaient de crédits annuels. Le GCC dispensait aussi certains services obligatoires, notamment la publication de la *Gazette du Canada* et les *Lois du Canada*, ainsi que l'administration des droits d'auteur de la Couronne.

La décision de privatiser

20.13 Jusqu'en 1992, les ministères fédéraux devaient faire appel au GCC pour leurs besoins en impression et en communication. En 1992, le gouvernement modifiait cette politique pour faire suite aux recommandations du groupe de travail de Fonction publique 2000 et rendait optionnels autant de services communs que possible. Dès lors, la majorité des services du GCC étaient facultatifs; les divers gestionnaires ministériels pouvaient donc choisir leurs fournisseurs de services d'imprimerie ou faire le travail eux–mêmes. Seules la publication de la *Gazette du Canada* et l'administration des droits d'auteur de la Couronne relevaient obligatoirement du GCC.

20.14 Cette modification de la politique sur les services communs du Conseil du Trésor a eu une très grande incidence sur toutes les unités de services communs utilisant des fonds renouvelables. Le GCC devait dorénavant générer des revenus dans un milieu concurrentiel. Il devait également démontrer aux ministères clients qu'il pourrait fournir des services de meilleure valeur.

20.15 Le GCC faisait face aux critiques du secteur privé selon lesquelles il profitait d'un avantage concurrentiel injuste parce qu'il jouait un double rôle en tant que courtier et fournisseur de services d'imprimerie et de communication. Un examen externe effectué à ce moment n'a pas révélé de conflit d'intérêts réel, mais la fonction d'achat de services d'imprimerie (courtier) s'est retrouvée néanmoins sous l'égide du ministère d'attache afin de supprimer toute apparence de conflit d'intérêts.

20.16 La perte de son statut obligatoire et le transfert de la fonction de courtier à ce ministère (qui représentait environ 150 millions de dollars en ventes) ont fait baisser les ventes du GCC d'environ 400 millions de dollars par

année en 1993 à environ 100 millions de dollars en 1996. La pièce 20.2 illustre les résultats financiers clés de 1993 à 1997.

Pièce 20.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

20.17 À l'été 1994, le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux annonçait la création d'un comité consultatif composé de représentants des secteurs public et privé dont le mandat était de donner des conseils sur l'orientation future du GCC. Le rapport du comité, déposé en décembre 1994, recommandait la privatisation de toutes les fonctions du GCC que pourrait mieux exercer le secteur privé et la création d'un comité de spécialistes qui planifierait l'initiative de privatisation. Le groupe de travail chargé de l'examen des programmes du gouvernement faisait par la suite une recommandation semblable.

20.18 Le GCC a examiné diverses options et a étudié le rapport coûts–avantages pour chacune d'elles avant que le gouvernement ne prenne la décision finale de privatiser. Les quatre principales options analysées consistaient à fermer l'organisation, à adopter le statu quo, à réduire l'effectif du GCC (modèle concurrentiel) et à privatiser l'organisme tout en prévoyant des incitatifs. À la suite des négociations et des décisions prises entre février 1995 et décembre 1996, un programme d'avantages pour le réaménagement de l'effectif du GCC, comparable aux programmes offerts au reste de la fonction publique, a vu le jour. Les analyses de toutes les options comprenaient les coûts estimatifs du réaménagement de l'effectif.

Les fonctions privatisées et celles conservées par le gouvernement

20.19 Les fonctions que pouvait mieux exercer le secteur privé ont été privatisées. D'autres ont été considérées comme des fonctions clés du gouvernement ou des fonctions n'étant pas encore prêtes à la privatisation, et elles se sont retrouvées sous l'autorité du ministère d'attache ou d'autres ministères.

20.20 Les employés des services administratifs affectés aux secteurs des ressources humaines, des finances, du génie et des technologies de l'information et à qui la St. Joseph Corporation ou le gouvernement n'a pas offert d'emploi seront déclarés excédentaires lorsque leur poste ne sera plus requis.

20.21 La pièce 20.3 dresse la liste des unités fonctionnelles que le gouvernement a privatisées et de celles qu'il a choisi de conserver.

Pièce 20.3

Liste des unités fonctionnelles

Unités fonctionnelles privatisées	Ventes de 1995-1996 (en millions de dollars)	Effectif au 31 mars 1996
Atelier principal à Hull	29,6	238
Services en logistique de distribution	23,4	113
Division des centres d'imprimerie de la RCN	28,6	197
Centres d'imprimerie de la région de l'Atlantique	3,2	17

Centres d'imprimerie de la région de l'Ontario	5,2	30
Centres d'imprimerie de la région du Québec	1,9	15
Centres d'imprimerie de la région du Pacifique et de l'Ouest	5,8	37
Total partiel	**97,7**	**647**
Fonctions que doit conserver le gouvernement du Canada	12,7	80
• Montage et composition de la *Gazette du Canada*		
• Administration des droits d'auteur de la Couronne		
• Programme des services aux dépositaires		
• Référence Canada		
• Impression cartographique		
• Publication		
Fonctions devant disparaître	Néant	122
• Services administratifs		
Total	**110,4**	**849**

Source : Bureau du vérificateur général du Canada

Objectifs du gouvernement en matière de privatisation

20.22 Dans son allocution présentée à l'Association canadienne de l'imprimerie, en mai 1996, la ministre a déclaré que les objectifs du gouvernement consistaient à obtenir la meilleure valeur pour la vente du GCC tout en réduisant au minimum les risques et obligations pour le gouvernement, et à minimiser l'incidence de cette vente sur l'industrie de l'imprimerie tout en assurant la continuité d'emploi dans le secteur privé pour le plus grand nombre possible d'employés du GCC. La ministre a réaffirmé que le gouvernement voulait préserver le jeu de la concurrence, la liberté de choix et l'équité, et qu'il ne garantissait donc pas de marchés futurs à l'acheteur du GCC. Les gestionnaires des différents ministères continueraient de choisir le fournisseur de services d'imprimerie qui offre la meilleure valeur.

Première privatisation d'un organisme de services communs

20.23 La vente du GCC était la première privatisation d'une unité de services internes optionnels. Le GCC était aussi la première unité que le gouvernement n'avait pas privatisée à titre d'entité créée en vertu d'une loi. Le gouvernement n'avait aucune expérience antérieure de ce genre de privatisation. Les privatisations précédentes avaient comporté pour la plus grande partie la vente d'actions de sociétés d'État comme Téléglobe Canada, Air

Canada, Pétro–Canada et Chemins de fer nationaux du Canada. Cette fois–ci, le gouvernement vendait des actifs, des droits et des privilèges.

20.24 C'était également la première vente d'un organisme de service spécial (OSS). Une étude sur les OSS du vérificateur général du Canada et du secrétaire du Conseil du Trésor, publiée en 1994, indiquait que l'initiative d'OSS pourrait être perçue davantage comme un mécanisme de rechange pour la prestation de services et aussi comme un état de transition qui pourrait éventuellement donner lieu à des formes d'organisation plus indépendantes au sein du gouvernement ou dans le secteur privé.

Objet de la vérification

20.25 Notre vérification avait pour objet d'examiner :

- l'ouverture et la transparence du processus de privatisation;
- la valeur obtenue et les conditions convenues avec l'acheteur;
- le contrôle du transfert des actifs et passifs au nouveau propriétaire;
- les coûts de la privatisation.

Nous avons étudié de plus les questions liées aux ressources humaines.

20.26 Le gouvernement a décidé de privatiser le GCC en avril 1996. Nous n'avons pas examiné le bien–fondé de la décision.

20.27 Nous avons effectué la vérification en tenant compte des objectifs et paramètres établis par le gouvernement. Nos travaux de vérification ont porté sur la période qui s'est écoulée entre la décision du Conseil du Trésor, le 16 mai 1996, d'approuver la demande de désinvestissement du GCC présentée par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), et la clôture de la transaction, le 7 mars 1997.

20.28 Les travaux sur place se sont terminés en juin 1997. Le gouvernement fournit à l'acheteur des services financiers et informatiques contre remboursement des coûts jusqu'en décembre 1997. Il est encore trop tôt, à l'étape de la transition, pour tirer des conclusions sur l'efficacité des mesures adoptées par la direction en vue de déterminer et de recouvrer ces coûts.

20.29 Des précisions sur les objectifs, les critères et la méthode de vérification paraissent dans la section **À propos de la vérification,** à la fin du présent chapitre.

Observations et recommandations

Particularités de la transaction

20.30 En vendant le GCC, le gouvernement s'est défait des biens matériels, des droits et des privilèges.

20.31 **Biens matériels.** Les biens matériels comprenaient les actifs immobilisés (principalement le matériel d'impression et de bureau) et les stocks.

20.32 **Droits.** Les droits vendus avaient trait au logo, au mot–symbole GCC et aux technologies.

20.33 **Privilèges.** Aux termes de la convention, le gouvernement a instauré l'Arrangement administratif privilégié (AAP), qui permettra aux ministères et aux organismes de conclure des marchés avec la St. Joseph Corporation, pendant cinq ans, sans lancer d'appels d'offres ni solliciter l'approbation du Conseil du Trésor pour des marchés inférieurs à 100 000 dollars. Les marchés qui se situaient sous ce seuil représentaient environ 95 p. 100 des marchés du GCC.

20.34 La convention comportait également des arrangements qui prévoyaient l'emménagement de l'acheteur dans des locaux loués que le GCC avait occupés dans 60 immeubles au Canada. L'acheteur aurait ainsi l'avantage de se trouver sur les mêmes lieux que ses clients du gouvernement.

20.35 Avec ces arrangements, le gouvernement a essentiellement recréé le contexte commercial dans lequel le GCC évoluait. Pendant cinq ans, le nouveau propriétaire pourra plus facilement conclure des marchés avec ses clients du gouvernement. (Lorsqu'ils traitent avec des entrepreneurs autres que la St. Joseph Corporation, les ministères sont assujettis au *Règlement sur les marchés de l'État* en vertu duquel l'achat de biens et services doit faire l'objet d'un appel d'offres.) Le gouvernement a accepté d'expliquer et de promouvoir l'AAP en tant qu'option d'approvisionnement pour les ministères et les organismes.

20.36 Cet avantage, offert pendant cinq ans à tous les acheteurs éventuels, donnera au soumissionnaire retenu le temps de structurer ses activités en vue de devenir pleinement concurrentiel. Toutefois, le gouvernement n'a pas garanti de marchés futurs étant donné que les ministères et les organismes ont toujours la possibilité de choisir, au moyen de l'appel d'offres, un fournisseur de services d'imprimerie qui assure la meilleure valeur, que ce soit la St. Joseph Corporation ou un autre entrepreneur.

Prix de vente

20.37 En considération de ces actifs et droits, l'acheteur a accepté de verser une somme ou de prendre en charge des dettes totalisant 10,7 millions de dollars. Ce prix de vente comprenait un paiement comptant, la prise en charge de passifs par l'acheteur et un montant pour l'évitement de coûts par l'État. La ventilation détaillée du prix de vente se trouve à la pièce 20.4.

Pièce 20.4

Composantes du paiement

	En millions de dollars
Paiement au comptant	5,0
Dettes prises en charge	
Indemnités de congé	0,6
Transfert de droits sur les logiciels	1,4
Total partiel	**7,0**
Évitement de coûts relatif aux offres salariales	3,7
Prix total	**10,7**

Source : Bureau du vérificateur général du Canada

Offres d'emploi

20.38 La St. Joseph a fait 570 offres d'emploi comportant une garantie d'emploi de deux ans (551 employés des unités fonctionnelles, y compris 248 employés de l'atelier principal à Hull et 19 employés des services administratifs). D'autres précisions sur les offres d'emplois figurent à la pièce 20.5.

Pièce 20.5

État des emplois offerts par l'acheteur

	Offres acceptées	Offres refusées	Nombre total d'offres
Personnel de l'exploitation	533	18	551
Personnel des services administratifs	15	4	19
Total	**548**	**22**	**570**

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Processus de vente

20.39 Une fois la décision prise d'étudier la faisabilité de la privatisation, l'équipe chargée de la privatisation du GCC a dirigé le processus. Elle a élaboré des principes destinés à baliser les décisions de la direction jusqu'à ce que le gouvernement trace l'orientation à suivre. Des représentants des organismes centraux, de TPSGC et du ministère de la Justice Canada, ainsi que des conseillers financiers et des conseillers en vérification du secteur privé composaient cette équipe. Celle–ci a préparé des critères d'évaluation et de sélection détaillés des soumissions, que

le gouvernement a approuvés. L'équipe chargée de l'évaluation des soumissions comprenait, elle aussi, des employés de différents ministères. Le conseiller financier assurait la liaison avec les soumissionnaires.

20.40 Le GCC a adopté un processus de vente concurrentiel, et l'appel d'offres s'est fait par l'entremise du Système d'invitations ouvertes à soumissionner, le système de publicité électronique du gouvernement. La pièce 20.6 indique les différentes étapes du processus de vente.

Pièce 20.6

Chronologie du processus de vente

	Étapes	Dates
1.	Approbation du processus par le Conseil du Trésor	16 mai 1996
2.	Appel d'offres (360 intervenants)	13 juin
3.	Sélection préalable (86 acheteurs éventuels)	13 juin au 16 août
4.	Processus révocable (23 soumissions reçues, dont 7 retenues pour la prochaine étape)	Date limite : 21 août
5.	Offres irrévocables (5 présentations)	Date limite : 16 octobre
6.	Évaluation des soumissions (3 finalistes)	16 au 30 octobre
7.	Sélection de la meilleure soumission (St. Joseph Corporation)	31 octobre
8.	Diligence raisonnable finale	4 novembre au 12 décembre
9.	Négociation des conditions de la convention	Novembre
10.	Approbation par le Conseil du Trésor	12 décembre
11.	Convention d'achat–vente	13 décembre
12.	Offres d'emploi au personnel de l'exploitation	6 janvier 1997
13.	Offres d'emploi au personnel des services administratifs	14 février
14.	Clôture du marché	7 mars

Évaluation des soumissions

20.41 Compte tenu des conditions de vente, le gouvernement a obtenu la meilleure valeur. Le GCC a engagé un conseiller financier du secteur privé pour évaluer la valeur des unités fonctionnelles à vendre et pour donner des conseils sur la stratégie de vente. Selon ce conseiller, le GCC, en tant qu'organisme de services communs du gouvernement, tirait sa valeur réelle de sa proximité avec les clients (partage des locaux), de son achalandage, des compétences de ses employés et de leurs rapports solides avec les clients, du fait que les employés avaient les autorisations de sécurité nécessaires, et avant tout, de la capacité des ministères et des organismes gouvernementaux d'acheter du GCC sans lancer d'appel d'offres.

20.42 En même temps, toutefois, le GCC ne possédait pas d'actifs importants, par exemple des biens immobiliers, car il occupait des locaux loués au gouvernement. Son matériel d'imprimerie était bien entretenu, mais il n'était pas moderne. Le gouvernement du Canada était le seul client du GCC et celui–ci subissait des pertes. Cependant, avec des ventes de près de 100 millions de dollars en 1995-1996, nous avons estimé que le GCC avait conservé entre 20 et 25 p. 100 environ de la part du marché d'impression gouvernemental.

20.43 Le gouvernement a écarté la possibilité d'offrir des marchés de longue durée à l'acheteur ou une garantie de marchés futurs. Une telle offre aurait pu faire augmenter le prix de vente, mais elle n'aurait pas été conforme à la politique sur les services communs du Conseil du Trésor et aurait limité la capacité des ministères et des organismes gouvernementaux de choisir les fournisseurs assurant la meilleure valeur.

20.44 Néanmoins, pour vendre aux meilleures conditions possibles, le gouvernement a offert des incitatifs de transition aux acheteurs éventuels sous forme d'un accès spécial à tous les ministères et organismes, comme nous l'avons déjà indiqué.

20.45 Le gouvernement a établi une attente minimale ou une préférence pour la vente d'unités du GCC — un minimum de 400 offres d'emploi, dont 150 à l'atelier principal de Hull, pour une période minimale de deux ans, et une somme de 13 millions de dollars comptant ou des économies ou des avantages équivalents pour le gouvernement. La soumission de la St. Joseph Corporation a satisfait à cette attente.

20.46 En tenant compte des coûts de réaménagement de l'effectif dans le cas des employés à qui on n'offrait pas d'emploi ainsi que des incitatifs spéciaux versés aux employés qui avaient accepté un emploi, la soumission offrant la meilleure valeur serait celle qui entraînerait le moins de coûts pour le gouvernement. Le gouvernement a pris en considération des facteurs autres que le coût, y compris la capacité financière, la qualité des emplois offerts et les facteurs de risque. Il a attribué des points au coût et aux autres facteurs, et a accordé le pointage le plus élevé à la soumission de la St. Joseph.

20.47 Une fois l'évaluation des soumissions terminée, le GCC a constaté qu'il avait surestimé la valeur de la soumission de la St. Joseph de 464 000 dollars à cause d'une classification inexacte dans les dossiers relatifs aux ressources humaines du Groupe concernant certains employés de l'exploitation et des services administratifs. Le GCC a recalculé les points de la soumission et a conclu que le montant surestimé ne suffisait pas à annuler l'avance de points sur le deuxième soumissionnaire plus offrant. Cette augmentation du coût net de mise en oeuvre de la soumission de la St. Joseph Corporation ne figurait pas dans l'information fournie au Conseil du Trésor. Cette information comprenait, cependant, le calcul de l'incidence complète des coûts de réaménagement de l'effectif consécutifs à l'acceptation de la soumission de la St. Joseph Corporation.

Un processus de vente bien géré

20.48 Finalement, nous avons remarqué que le processus de vente a été bien géré et qu'il était transparent et ouvert à l'égard de tous les acheteurs éventuels. Nous avons trouvé de l'appui et de la documentation relativement à tous les aspects du processus. Tous les acheteurs éventuels ont reçu la même information, et les critères d'évaluation et de sélection encadraient uniformément toutes les soumissions.

20.49 À notre avis, les évaluations des offres tant révocables qu'irrévocables étaient conformes au processus établi et ont conduit à une appréciation adéquate des soumissions.

Conditions finales du marché

20.50 Avant de clore le marché, en mars 1997, le GCC et la St. Joseph Corporation ont modifié la convention d'achat–vente, ce qui a eu pour effet de ramener de 30 à 19 le nombre d'offres d'emploi à faire aux employés des

services administratifs. Nous avons appris que seuls 19 employés ayant les compétences que recherchait l'acheteur étaient prêts à accepter l'offre de la St. Joseph Corporation. Au cours du processus d'évaluation, le calcul des économies de coûts de réaménagement de l'effectif attribuables à onze offres d'emploi correspondait à environ 150 000 dollars. Encore une fois, si l'on avait connu ce fait au moment de l'évaluation de la soumission, il n'aurait pas changé le résultat de l'appel d'offres. À la suite de cette modification, cependant, le gouvernement payera des coûts supplémentaires de réaménagement de l'effectif pour les employés qui ne trouveront pas d'emploi ailleurs au gouvernement. Toutefois, nous considérons que cette modification découlait d'un processus de négociation qui est normal pour une transaction de ce genre. Le GCC nous a informés qu'un petit nombre seulement d'employés des services administratifs ne trouveront pas d'emploi ailleurs au gouvernement et seront donc admissibles aux avantages accordés dans le cadre du programme de réaménagement de l'effectif.

20.51 En somme, nous avons constaté que l'évaluation des unités fonctionnelles, effectuée par le conseiller financier pour aider le gouvernement à préparer le plan de privatisation, et le rapport d'évaluation subséquent ont été très utiles. Nous croyons que la méthode adoptée pour apprécier la juste valeur marchande de chaque unité fonctionnelle (c'est–à–dire l'actualisation des flux de trésorerie sans effet de levier) était la méthode la plus appropriée étant donné que le GCC ne faisait pas de profits.

20.52 Comme nous l'avons indiqué précédemment, le processus de désinvestissement était concurrentiel et a attiré un nombre important de soumissionnaires de l'industrie de l'imprimerie. Nous avons conclu qu'en dépit des modifications déjà signalées, la soumission présentée par la St. Joseph Corporation représentait la meilleure valeur que pouvait obtenir le gouvernement à ce moment, compte tenu des paramètres et conditions de vente qu'il avait définis. Un profil de la St. Joseph Corporation se trouve à la pièce 20.7.

Pièce 20.7

Profil du soumissionnaire retenu — St. Joseph Corporation —
(avant l'achat du GCC)

- Entreprise familiale canadienne fondée il y a 40 ans.
- Installée à Toronto.
- Effectif de 550 employés et ventes annuelles de 120 millions de dollars.
- Compte parmi ses clients de grandes sociétés ainsi que des gouvernements et des sociétés d'État.
- Service d'imprimerie moderne utilisant des technologies de pointe.
- Certifiée ISO 9002.
- En faisant l'acquisition du GCC, la St. Joseph Corporation double pratiquement sa taille; elle aura des bureaux d'un bout à l'autre du Canada.

Dossiers relatifs aux ressources humaines

20.53 Dans un processus de privatisation, les ressources humaines constituent une partie significative de la valeur de l'entreprise mise en vente, et le nombre de ressources que peuvent absorber les acheteurs éventuels représente un élément important de la valeur que le gouvernement obtient de l'acheteur en termes d'évitement des coûts. Il est donc essentiel d'avoir des dossiers exacts et complets sur l'effectif afin que les acheteurs éventuels puissent préparer leur soumission. Les données sur l'effectif du GCC ne répondaient pas aux besoins particuliers de la

privatisation, notamment pour appuyer les processus d'évaluation des soumissions et d'offre d'emploi. Cette situation a causé plusieurs problèmes tout au long du processus.

20.54 Pour les privatisations futures, il faudrait accorder une attention particulière aux dossiers relatifs aux ressources humaines, et prendre des mesures précises au début de la démarche pour assurer l'exactitude et l'intégralité des dossiers en vue de faciliter le processus de vente.

Référence pour l'évaluation des soumissions

20.55 En règle générale, le gouvernement devrait obtenir pour la vente d'une de ses entités une valeur plus grande que celle qu'il obtiendrait s'il la gardait, en tenant compte des risques financiers et autres que l'exploitation d'une entité comporte.

20.56 L'une des options examinées pour le GCC était la réduction de l'effectif de l'organisme. En analysant cette dernière, le gouvernement a supposé que le Groupe continuerait d'exister comme un organisme de service spécial, mais qu'il subirait en même temps certaines modifications d'ordre opérationnel : la taille de son effectif serait réduite et le GCC serait autorisé à mettre en oeuvre des stratégies de formation de prix plus efficaces pour concurrencer le secteur privé dans la recherche de marchés avec le gouvernement. Cette option s'appelle le modèle concurrentiel.

20.57 Le gouvernement a utilisé le coût net de mise en oeuvre du modèle concurrentiel comme référence pour faciliter l'évaluation des soumissions. S'il était devenu manifeste pendant le processus de vente que le gouvernement n'obtiendrait pas au moins ce qu'il attendait d'après le modèle concurrentiel, le GCC aurait dû se tourner vers l'administration fédérale pour obtenir d'autres directives concernant son avenir.

20.58 Nous avons mis en doute le calcul du coût net de mise en oeuvre du modèle concurrentiel utilisé à titre de référence pendant le processus d'évaluation des soumissions. La partie du coût du modèle concurrentiel ayant trait aux résultats d'exploitation annuels futurs ne tenait compte que des prévisions pour les trois années suivantes, soit la période d'actualisation, où le Groupe prévoyait des pertes. Le GCC escomptait des profits après la période d'actualisation. Cependant, son calcul ne comprenait pas la valeur actualisée des flux de trésorerie annuels ultérieurs à la période d'actualisation. Il ne fait aucun doute que les soumissionnaires ont examiné la rentabilité sur une période plus longue que le GCC.

20.59 Une méthode semblable à celle utilisée dans le rapport d'évaluation du conseiller financier, c'est–à–dire l'ajout d'une valeur finale et l'actualisation des résultats d'exploitation au cours d'une période prolongée, aurait dû servir à calculer le coût net de mise en oeuvre du modèle concurrentiel pour obtenir une référence qui soit plus pertinente aux soumissions reçues.

20.60 Pour les privatisations futures, le gouvernement devrait veiller à ce que les soumissions reçues soient comparées à des références fiables qui ont fait l'objet d'une évaluation et d'un examen approfondis.

Contrôle du transfert des actifs

20.61 Nous avons constaté que le contrôle du transfert à l'acheteur des actifs et passifs du GCC était satisfaisant. Au moment de la clôture du marché, on a appliqué des procédures adéquates de démarcation des comptes de revenus et de dépenses de sorte que le gouvernement puisse recouvrer ce qu'il avait gagné et qu'il ne paye que ses propres coûts. La valeur comptable nette des actifs vendus s'élevait à 7,4 millions de dollars, soit 4,6 millions de dollars pour les stocks et 2,8 millions de dollars pour les immobilisations.

20.62 La Direction générale des biens immobiliers de TPSGC a pris les mesures nécessaires pour que 60 marchés de location soient conclus à la juste valeur marchande avec la St. Joseph Corporation.

20.63 Un problème est survenu avant le début du processus de privatisation. Il n'a pas été possible de rapprocher le registre d'inventaire des actifs et les actifs matériels dénombrés par le GCC en préparation à la privatisation. Des actifs d'une valeur de 350 000 dollars ont été radiés. La valeur comptable de chacun de ces articles dépassait 1 000 dollars.

Coûts de la privatisation

20.64 L'estimation de décembre 1996 fournie par le GCC établissait les coûts de privatisation à 45,3 millions de dollars. Ce montant comprenait les coûts de la vente des unités fonctionnelles du GCC, le transfert aux ministères gouvernementaux des fonctions non privatisées, la fermeture de l'organisme de service spécial de même que les coûts du réaménagement de l'effectif et les pertes d'exploitation subies pendant la période de privatisation. Nous n'avons pas vérifié ces coûts. La pièce 20.8 fournit une ventilation des coûts de privatisation.

Pièce 20.8

Coûts estimatifs de la privatisation
(non vérifié)

Pour la période de privatisation de 1995-1996 à 1997-1998

	En millions de dollars
Coûts du réaménagement de l'effectif[1]	38,1
Pertes d'exploitation subies	7,9
Coûts de gestion de projet[2]	11,7
Coûts de transition[3]	15,1
Coûts bruts de la privatisation	**72,8**
Réalisation des actifs et passifs nets[4]	(20,5)
Produits de la vente	(7,0)
Coût net de la privatisation	**45,3**

Notes :

[1]Des détails paraissent à la pièce 20.9.

[2]Coûts engagés pour la planification et la mise en oeuvre de la décision de privatisation. (Les principales composantes sont le secrétariat de la privatisation, le groupe de mise en oeuvre de la privatisation et la gestion des ressources humaines.)

[3]Divers coûts engagés à la suite de la privatisation des unités fonctionnelles du GCC, du transfert à des ministères de certaines fonctions et de l'élimination des autres fonctions du GCC. (Les genres de dépenses sont, par exemple, les six mois de salaire pour la recherche d'emploi payés aux employés des services administratifs que l'acheteur n'a pas embauchés, et les salaires payés à certains employés de l'exploitation au cours des mois précédant la cessation de leur emploi ou leur départ à la retraite.)

[4]Principalement les comptes débiteurs moins les créditeurs.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

20.65 L'organisme avait commencé à réduire son effectif en 1995; il a inclus les coûts connexes de réaménagement de l'effectif dans le coût de privatisation. On trouvera à la pièce 20.9 le coût total du programme de réaménagement de l'effectif et du programme spécial d'incitatifs. Le fonds renouvelable du GCC absorbera ces coûts.

Pièce 20.9

Coûts du réaménagement de l'effectif, 1995-1996 à 1997-1998
(non vérifié)

548 employés acceptent une offre d'emploi	**Estimation de décembre 1996 (en millions de dollars)**
Indemnités pour l'acceptation d'avantages sociaux différents	10,0
Compléments salariaux	0,0
Indemnités de départ	6,1
Vacances inutilisées	1,9
Total partiel	18,0
183 employés reçoivent des primes d'encouragement à la retraite anticipée	
Paiement aux lieu et place de la partie non écoulée de la période excédentaire	4,0
Indemnités de départ	4,3
Vacances inutilisées	0,2
Prestations de départ	1,4
Total partiel	9,9
239 employés reçoivent des primes de départ anticipé	
Paiement unique versé à titre de compensation pour départ	6,8
Indemnités de départ	2,2
Allocations de formation	0,5
Vacances inutilisées	0,5
Allocations de service	0,2
Total partiel	10,2
Coût total du réaménagement de l'effectif	**38,1**

Au 31 mars 1995, le Groupe Communication Canada comptait 1 080 employés. En plus des 970 employés, dont fait état le tableau ci–contre, 80 sont demeurés au sein des unités fonctionnelles conservées par le gouvernement, et 30 ont trouvé ou cherchent un autre emploi.

Source : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

20.66 Il y a d'autres coûts découlant de la privatisation qui seront absorbés par le gouvernement et qui ne sont pas inclus dans l'estimation déjà mentionnée.

Annulation de la réduction actuarielle des prestations de retraite

20.67 L'estimation actuarielle effectuée par le Conseil du Trésor concernant l'annulation de la réduction des prestations de retraite pour les fonctionnaires qui choisissent de prendre la retraite anticipée se chiffre à 125 000 dollars par employé. Nous croyons que pour le GCC, les coûts varient entre 20 millions et 25 millions de dollars; cette somme proviendra du compte de pension de retraite du gouvernement. Le GCC a indiqué que ses employés admissibles auraient droit à l'annulation précitée, mais il n'a pas fourni d'estimation des coûts. En ajoutant cet élément, le coût total de la privatisation qui, selon la dernière estimation du GCC atteignait 45 millions de dollars, se situerait entre 65 millions et 70 millions de dollars.

20.68 En outre, le GCC n'a pas inclus les coûts liés à l'annulation de la réduction des prestations de retraite dans ses analyses des différentes options pour son avenir. L'ajout de cet élément de coût aurait pu avoir une incidence sur les analyses coûts–avantages effectuées.

Clause de protection du régime de retraite

20.69 Les employés du GCC qui ont accepté un emploi à la St. Joseph ont dû laisser leur pension dans le compte de pension de retraite du gouvernement. Ce dernier a conçu et introduit une clause de protection du régime de retraite pour les employés transférés au secteur privé. Selon la clause, la période de service de ces employés à la St. Joseph s'ajoutera à leur période de service au gouvernement aux fins de la détermination de l'admissibilité à la retraite, c'est–à–dire que certains d'entre eux pourront recevoir leurs prestations de retraite plus tôt. (Le régime de retraite du gouvernement précise qu'un employé a droit à des prestations de retraite non réduites s'il compte au moins 30 ans de service et s'il est âgé d'au moins 55 ans; autrement, l'employé doit atteindre l'âge de 60 ans pour toucher des prestations non réduites.) Cette disposition représente un autre coût imputé au compte de pension du gouvernement qui n'a pas fait partie du calcul des coûts de désinvestissement.

Questions liées à l'impôt sur le revenu

20.70 Le prix d'achat comprend un élément d'évitement de coûts de 3,7 millions de dollars, soit la valeur des offres d'emploi faites à 552 employés au plein taux salarial en cours au lieu du taux de 86 p. 100 prévu dans la soumission initiale. C'est le montant que le gouvernement aurait dû payer aux employés si l'offre était restée au taux de 86 p. 100. En effet, le calcul de ce montant est basé sur le fait que le programme de réaménagement de l'effectif du GCC aurait forcé le gouvernement à assumer les différences salariales pour des périodes allant jusqu'à 18 mois.

20.71 Nous n'avons trouvé aucune indication selon laquelle l'État aurait analysé les répercussions fiscales de cet élément ou d'autres éléments de la structure de prix et leur incidence éventuelle sur les recettes fiscales du gouvernement.

20.72 Pour les privatisations futures, les analyses coûts–avantages des options et les estimations de coûts préparées par le gouvernement devraient comprendre tous les coûts directs et indirects que devraient absorber les ministères et les entités du gouvernement, dans la mesure où ils sont importants et peuvent être évaluées d'une manière pratique.

Questions liées aux ressources humaines

Programme de réaménagement de l'effectif

20.73 En avril 1993, le GCC est devenu un employeur distinct en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.* Les employés du GCC avaient des classifications et des échelles salariales différentes de celles des autres fonctionnaires. De plus, étant donné que le GCC était un employeur distinct, la Directive sur le réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor ne s'appliquait pas à son personnel.

20.74 Le Conseil du Trésor, le GCC et les syndicats ont collaboré à la création d'un programme de réaménagement de l'effectif pour le Groupe. À la suite d'une série de décisions prises par le gouvernement entre février 1995 et décembre 1996, le programme du GCC contenait des dispositions très semblables à celles des ministères et des organismes assujettis à la Directive sur le réaménagement des effectifs du Conseil du Trésor. Il comportait une disposition pour un paiement unique représentant six mois de salaire pour les employés qui acceptaient une offre d'emploi de l'acheteur afin de compenser les différences avec le régime de retraite ainsi qu'avec les autres régimes d'avantages sociaux de l'acheteur. Il contenait en outre une disposition pour le paiement d'une indemnité de départ calculée selon le taux de mise en disponibilité, qui est le taux le plus élevé accordé pour une indemnité de départ. La pièce 20.9 montre la ventilation des coûts de réaménagement de l'effectif.

Programme d'encouragement à la retraite anticipée

20.75 Le règlement relatif au Programme d'encouragement à la retraite anticipée (PERA) est entré en vigueur pour les employés de la fonction publique le 1er avril 1995. Par une modification de ce règlement, les employés du GCC ont pu jouir de l'indemnité au titre du PERA à partir du 15 juin 1995.

20.76 Le 15 juillet 1995, le président–directeur général du GCC garantissait une indemnité au titre du PERA à 50 employés clés s'ils étaient admissibles à cette date et s'ils décidaient de continuer à faire partie de l'effectif jusqu'à la privatisation. Le GCC a restreint l'octroi d'une telle indemnité aux autres employés en octobre 1996 parce que le nombre d'employés sur place se rapprochait du niveau nécessaire pour maintenir le GCC comme entité viable.

20.77 En nous guidant sur le modèle du Conseil du Trésor, nous avons déterminé que le programme de réaménagement de l'effectif du GCC était adéquat, et notre test sur un échantillon de cas a indiqué que ceux–ci satisfaisaient aux conditions du programme.

20.78 Le PERA visait les employés qui ne recevraient pas d'offre d'emploi de l'acheteur. C'est pourquoi la garantie d'une indemnité au titre du PERA donnée à 50 employés par le président–directeur général pourrait sembler être une application qui ne se conforme pas au règlement du programme. Cependant, le règlement relatif au PERA précise que l'administrateur général peut accorder l'admissibilité, le cas échéant, afin de répondre aux besoins opérationnels. La garantie qu'a donnée le président–directeur général satisfaisait à cette condition.

20.79 La restriction apportée en octobre 1996 à l'octroi d'une indemnité au titre du PERA était raisonnable. Le GCC a suivi cette démarche pour qu'il demeure une entité opérationnelle viable et parce que l'on prévoyait que la St. Joseph Corporation ferait des offres d'emploi à un assez grand nombre d'employés. Une fois faites, de telles offres annuleraient l'admissibilité aux indemnités au titre du PERA. Les personnes qui ne recevraient pas d'offre continueraient d'être admissibles à une indemnité.

Offres d'emploi

20.80 En règle générale, nous avons constaté que la méthode adoptée pour déterminer le nombre final de personnes susceptibles de recevoir des offres de l'acheteur était juste et uniforme.

20.81 Les offres d'emploi qu'a faites la St. Joseph Corporation correspondaient à 100 p. 100 du salaire de base. Les lettres d'offre envoyées aux employés étaient conformes à la convention d'achat–vente.

Politiques en matière de conflit d'intérêts

Groupes de prise en charge par les employés

20.82 Le processus de vente permettait aux employés de présenter des soumissions. Les groupes de prise en charge par les employés étaient remboursés jusqu'à concurrence de 25 000 dollars pour les dépenses relatives aux avis financiers et juridiques nécessaires pour élaborer leurs propositions. Leurs soumissions étaient examinées en même temps et selon les mêmes critères que toutes les autres. Le Code régissant la conduite des employés du GCC était en vigueur, et le GCC a publié en 1996 des lignes directrices complémentaires pour les groupes de prise en charge par les employés. Ces derniers devaient certifier qu'ils avaient lu le Code et déclarer toute activité qui aurait pu les placer en situation de conflit d'intérêts, par exemple la participation à un groupe de prise en charge par les employés.

20.83 Des participants aux soumissions présentées par des groupes de prise en charge par les employés occupaient des postes de confiance. Le GCC les a temporairement réaffectés à TPSGC afin de protéger l'intégrité du processus de vente et les employés contre des critiques éventuelles.

20.84 Nous avons constaté que la politique du GCC décrivait adéquatement les mesures de gestion de risque pour les soumissions des groupes de prise en charge par les employés et que le GCC avait appliqué ces mesures.

Les participants au processus de privatisation

20.85 La St. Joseph Corporation avait besoin de personnel dans des domaines comme les ressources humaines, les technologies de l'information et les finances afin de compléter l'équipe de gestion de sa nouvelle entité. Elle a donc fait des offres d'emploi au personnel des services administratifs en février 1997.

20.86 Après la signature de la convention d'achat–vente le 13 décembre 1996, la St. Joseph Corporation a demandé à l'État l'autorisation de faire des offres d'emploi à deux employés qui avaient participé étroitement au processus de privatisation. L'État la lui a accordée. Nous avons constaté que le GCC avait obtenu des avis juridiques et avait pris des précautions, mais que ces personnes avaient néanmoins participé à des discussions vers la fin du processus, avant la clôture de la convention le 7 mars 1997.

20.87 Le GCC nous a toutefois avisés qu'à partir du moment où l'on avait pressenti ces personnes, elles n'avaient fait que fournir de l'information et n'avaient pas participé à la prise de décisions touchant le reste du processus de privatisation (par exemple, le processus d'offre d'emploi et la conformité aux conditions de clôture). Malgré l'apparence de conflit d'intérêts, nous n'avons trouvé aucun élément prouvant la présence d'un conflit réel.

20.88 Nous reconnaissons que la privatisation visait, entre autres, à transférer à l'acheteur autant d'emplois que possible. Toutefois, les personnes qui jouent un rôle de premier plan dans un processus de privatisation et qui acceptent une offre d'emploi de l'acheteur ne devraient participer à aucune autre discussion avec ce dernier, de façon à éliminer toute apparence et toute possibilité de conflit d'intérêts.

Expérience dans d'autres administrations

20.89 La privatisation des organismes de services internes est complexe parce que les unités fonctionnelles à vendre ne sont pas toujours définies ou séparées adéquatement du reste du gouvernement. Le processus est difficile aussi en raison des divers objectifs des intervenants et des intérêts conflictuels qui existent parfois.

20.90 D'autres pays ont privatisé leurs services d'imprimerie internes. Dans au moins deux cas, les difficultés éprouvées lors du processus de privatisation ont donné lieu à des enquêtes approfondies : la vente par le gouvernement britannique du Her Majesty's Stationery Office (service d'édition des publications officielles du Royaume–Uni) et la privatisation du Government Printing Office (service d'imprimerie du gouvernement) de la Nouvelle–Zélande.

20.91 Dans le cas du Her Majesty's Stationery Office, la presse a indiqué que le prix de vente était moins du tiers du prix que l'on s'attendait d'obtenir initialement, et le soumissionnaire retenu s'est vu accorder du temps supplémentaire pour renégocier le prix après avoir reçu la désignation de soumissionnaire privilégié. Un mois après la privatisation, la nouvelle société a annoncé qu'elle réduirait l'effectif de plus du tiers et ne pourrait exclure des coûts supplémentaires pour le réaménagement de l'effectif. Le National Audit Office (bureau national de vérification) a confirmé qu'il a entrepris une enquête approfondie sur cette transaction.

20.92 De même, le gouvernement de la Nouvelle–Zélande a fait enquête sur les circonstances entourant la vente de son service d'imprimerie. Des inquiétudes s'étaient manifestées au sujet de la durée du processus, laquelle a entraîné des coûts supplémentaires pour le gouvernement et une réduction du prix de vente.

Conclusion

20.93 Il est trop tôt pour dire si la privatisation du GCC connaîtra du succès à long terme et si l'on respectera les obligations découlant de la convention d'achat–vente. Toutefois, notre examen du processus de privatisation indique qu'il a été bien géré et qu'il s'est déroulé d'une façon ouverte et transparente dans le contexte des conditions de vente du gouvernement.

20.94 Le gouvernement devait tenir compte des intérêts des divers intervenants, par exemple la valeur pour les contribuables, l'équité pour les acheteurs éventuels et le personnel, et des emplois. Ces objectifs et questions étaient parfois conflictuels et il fallait décider en fonction de leur valeur respective. Dans l'optique de la politique gouvernementale, l'équité et les emplois constituaient des facteurs importants, mais ils ont donné lieu à des coûts (relatifs au réaménagement de l'effectif, par exemple) supérieurs à ceux qui auraient découlé d'une telle transaction dans le secteur privé.

20.95 La privatisation s'est effectuée dans un délai raisonnable. L'objectif initial visait à conclure la vente dans un délai de 36 mois. Par la suite, cette période a été réduite à 19 mois, mais il a fallu en réalité 25 mois pour privatiser le GCC, soit de la présentation du Budget de février 1995 jusqu'à la clôture de la convention en mars 1997. La prolongation était nécessaire, entre autres, pour permettre au gouvernement de se conformer aux divers accords commerciaux et au programme de réaménagement de l'effectif, en vertu duquel les employés doivent avoir 60 jours pour examiner les offres d'emploi et prendre une décision.

20.96 Il est essentiel d'effectuer une privatisation dans le plus court délai possible du fait qu'un tel processus crée de l'incertitude et qu'il est difficile de maintenir le moral de l'effectif et les volumes d'affaires (particulièrement dans le cas d'un service facultatif); tous ces éléments sont indispensables afin de tirer une valeur maximale pour l'entité. Les revenus bruts du GCC produits par les unités fonctionnelles vendues sont passés de 97,7 millions de

dollars en 1995-1996 à 80,1 millions de dollars en 1996-1997 (sur une base annuelle), soit une diminution de 18 p. 100 pour la dernière année d'activités.

20.97 Quelques facteurs clés de succès. Les facteurs suivants ont contribué au succès général de la privatisation du GCC.

20.98 Le fait que le GCC est devenu un organisme de service spécial en 1990 a facilité sa séparation du reste du gouvernement. Il a acquis une expérience utile en fonctionnant de façon quasi commerciale, ce qui a constitué une étape sur la voie de la privatisation.

20.99 La détermination et la résolution des questions relatives aux pouvoirs et à la politique, de même que les vastes consultations menées auprès de tous les intervenants avant le début du processus de vente, représentaient des étapes essentielles, particulièrement parce que le gouvernement ne pouvait tirer avantage d'expériences antérieures ou de l'existence d'un cadre de privatisation.

20.100 L'ouverture et la transparence du processus étaient aussi des facteurs de succès.

20.101 Les nombreuses dimensions d'un exercice comme celui–ci exigent des compétences diversifiées. À cet égard, la présence de conseillers provenant d'organismes centraux et d'autres ministères ainsi que d'experts–conseils externes qui ont donné des avis sur les aspects juridique, financier, de vérification et d'équité, a contribué aux résultats obtenus.

20.102 L'équipe de la privatisation s'était vu confier la responsabilité de prendre ou d'obtenir des décisions liées à la vente du GCC et de régler les difficultés de procédure une fois qu'elles se produisaient. Dans le cadre de cette entreprise de privatisation, cette mesure a renforcé la reddition de comptes axée sur les résultats.

À propos de la vérification

Objectif

Nous avions comme objectif d'examiner la privatisation du Groupe Communication Canada afin de déterminer si des procédures adéquates avaient été suivies pour protéger les intérêts du gouvernement et des contribuables et si le processus avait été bien géré et s'était déroulé d'une façon ouverte et transparente. Nous voulions également tirer des leçons clés de la privatisation.

Étendue

Notre examen a porté sur la période qui s'est écoulée entre mai 1996, date de l'approbation du processus de privatisation, et le 7 mars 1997, date de la cession à l'acheteur. L'étendue de l'examen ne comprenait pas la décision de privatiser. L'examen a consisté en des entrevues avec la direction du GCC et d'autres intervenants, un examen des documents pertinents et des tests que nous jugions nécessaires.

Nous n'avons pas vérifié les activités des soumissionnaires; en conséquence, nous ne tenons pas de propos à ce sujet.

Critères

- Processus de vente

Nous nous attendions à ce que le processus de vente soit bien géré et se déroule d'une façon ouverte et transparente.

- Évaluation des soumissions

Nous nous attendions à ce que la soumission représentant la meilleure valeur ait été celle entraînant le moins de coûts pour le gouvernement et à ce que les facteurs ne concernant pas les coûts aient été également considérés dans l'établissement de la meilleure soumission.

- Contrôle du transfert des actifs

Nous nous attendions à la mise en place de procédures et de contrôles adéquats pour surveiller le transfert des actifs et assurer la répartition prévue des revenus et dépenses entre le GCC et l'acheteur.

- Coûts de la privatisation

Nous nous attendions à la communication appropriée des coûts pour le compte des décideurs.

- Facteurs liés aux ressources humaines

Nous nous attendions à la mise en oeuvre uniforme d'un programme de réaménagement de l'effectif dans tout l'organisme et à la gestion pertinente des conflits d'intérêts.

Équipe de vérification

Janett Hatt

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Alain Boucher.

Chapitre 21

Les services de déménagement d'articles de ménage au sein de l'administration fédérale

Table des matières

	Page
Points saillants	21-5
Introduction	21-7
Les déménagements d'articles de ménage dans l'administration fédérale font intervenir plusieurs acteurs	21-7
Objet de la vérification	21-8
Observations et recommandations	21-8
Valeur obtenue dans le cadre des ententes contractuelles	21-8
Les prix payés par l'administration fédérale sont relativement bas	21-8
Nécessité d'accorder plus d'importance à la satisfaction des employés	21-9
Les employés de l'administration fédérale sont moins satisfaits que les employés d'autres organisations	21-10
L'équité et la compétitivité du système sont en cause	21-11
Coûts et efficience de la gestion des services de déménagement d'articles de ménage	21-14
On a entrepris des études en vue d'améliorer l'efficience et de réduire les coûts	21-15
Les coûts de gestion du gouvernement, par déménagement, sont relativement élevés	21-16
Les activités de contrôle de la gestion des services de déménagement d'articles de ménage ne répondent pas toujours aux attentes	21-17
Gestion du risque de surévaluation du poids	21-21
Le risque inhérent de surévaluation du poids est élevé	21-21
Les contrôles en vue de gérer les risques sont faibles	21-22
Il peut y avoir eu surévaluation du poids	21-24
Les réclamations d'assurance ont baissé en 1995-1996	21-27
Le nombre de réclamations abusives n'est pas excessif	21-27
Possibilité de conflits d'intérêts	21-27
Le risque de conflits d'intérêts change	21-28
Conclusion	21-30

À propos de la vérification 21-34

Pièces

21.1 Baisse du nombre de déménagements, 1985-1995 21-7

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

21.2 Répartition du nombre total de déménagements effectués par les sociétés de transport en 1995 — Part de l'administration fédérale 21-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

21.3 Le tarif d'usage payé par l'administration fédérale, de 1989-1990 à 1997-1998 21-9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

21.4 Comparaison du coût total, du poids total, du nombre de déménagements, du poids moyen par déménagement et du coût moyen par déménagement 21-10

21.5 Statistiques dans le temps sur les déménagements dans l'administration fédérale 21-11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

21.6 Satisfaction globale des employés à l'égard de la qualité des services de déménagement 21-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

21.7 Autres systèmes de gestion des déménagements 21-15

21.8 Coûts engagés et ressources utilisées pour la gestion des services de déménagement d'articles de ménage, de 1993-1994 à 1996-1997 21-17

21.9 Étendue des services fournis 21-18

21.10 Pratiques de gestion remarquables en matière de déménagement qu'appliquent les organisations que nous avons jointes 21-19

21.11 Méthodes qu'un conducteur peut utiliser pour trafiquer le poids brut consigné sur un bordereau de pesée 21-21

Annexe

Correspondance échangée entre le président du Comité des comptes publics et le vérificateur général 21-37

Les services de déménagement d'articles de ménage au sein de l'administration fédérale

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Vinod Sahgal

Points saillants

21.1 La présente vérification a été exécutée en réponse à une demande du Comité permanent des comptes publics.

21.2 En 1995-1996, l'administration fédérale a été responsable du déménagement de quelque 19 000 employés — ce qui représente le quart de tous les déménagements effectués par les sociétés de transport au Canada et plusieurs fois le nombre effectué pour le compte du second employeur canadien en importance. L'administration fédérale est bien placée pour obtenir des conditions favorables de la part de l'industrie du déménagement.

21.3 Le tarif payé par l'administration fédérale a chuté de façon marquée au cours des dernières années. Un certain nombre de facteurs ont contribué à cette diminution, notamment l'introduction du processus d'appel d'offres en 1992. Le tarif est, à quelques exceptions près, inférieur à celui que paient toutes les autres organisations canadiennes qui se procurent des services semblables. Néanmoins, certains secteurs justifient une intervention.

21.4 Le niveau de satisfaction des employés fédéraux à l'égard de la qualité des services était inférieur à celui des employés d'autres organisations canadiennes qui avaient été réinstallés. L'une des raisons qui expliquent cet état de fait est que l'accent a été mis surtout sur l'obtention du prix le plus bas, pas de la « valeur optimale » — un concept qui repose tant sur le prix que sur la qualité et qui est mesuré en fonction de la satisfaction des employés.

21.5 Les ententes contractuelles existantes, qui incorporent une formule de répartition des contrats entre les soumissionnaires qualifiés, se sont révélées fragiles. Pendant deux années de suite, des problèmes ont surgi soit à la phase de l'appel d'offres, soit à la phase de la mise en oeuvre.

21.6 Il se peut qu'il y ait surévaluation du poids soit parce que les poids sont « altérés », soit pour d'autres raisons. Le risque inhérent que les poids facturés soient trafiqués est élevé, et les contrôles à cet égard sont faibles.

21.7 Le nombre d'employés chargés de l'administration des activités de déménagement d'articles de ménage et les coûts liés à ces employés n'ont pas diminué malgré une baisse considérable du nombre de déménagements. On a recensé des possibilités de gains d'efficience qui pourraient donner lieu à des économies estimatives de 1,5 million de dollars par année. L'utilisation accrue des technologies de l'information, la centralisation, la simplification des règles et des règlements et l'élimination des activités non productives sont des secteurs où il faut agir.

21.8 Des possibilités d'économies existent dans d'autres secteurs. Par exemple, des économies annuelles de un ou deux millions de dollars pourraient être réalisées sur les coûts de fonctionnement si l'on pouvait trouver une autre méthode réalisable en remplacement de la pesée des expéditions pour fixer le prix des déménagements.

21.9 L'embauche de plusieurs anciens cadres supérieurs de la Défense nationale par l'industrie du déménagement a créé l'impression qu'il existe une relation avec lien de dépendance. La Défense nationale étudie un cas précis, ce qui pourrait permettre de déterminer s'il y a eu véritablement abus.

Introduction

Les déménagements d'articles de ménage dans l'administration fédérale font intervenir plusieurs acteurs

21.10 Pendant 30 ans, le gouvernement du Canada a géré un système central de passation de contrats pour le déménagement d'articles de ménage. Le système est surveillé par le Comité interministériel sur les services de déménagement d'articles de ménage (le Comité), qui est présidé par le ministère de la Défense nationale (MDN) et composé du MDN, de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC).

21.11 Le Conseil du Trésor diffuse la Politique sur la réinstallation qui régit la réinstallation des employés des ministères, des organismes et des sociétés d'État énumérés dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Le MDN et la GRC ont leurs propres politiques sur la réinstallation de leurs employés. Le Comité rédige l'énoncé des travaux pour les services de transport. À titre d'autorité contractante, TPSGC est responsable de l'établissement des exigences contractuelles. Chaque ministère membre du Comité est chargé de l'administration des contrats (notamment de commander les déménagements ainsi que de vérifier et de payer les factures).

21.12 Il existe environ 3 000 transporteurs d'articles de ménage au Canada, dont environ 500 sont affiliés à des sociétés de transport. Le Canada compte quatre sociétés de transport, qui regroupent chacune un certain nombre de transporteurs. À l'origine, la principale fonction de ces sociétés était de coordonner les trajets en provenance et à destination d'un endroit de manière qu'un transporteur ne fasse pas le trajet de retour à vide. Comme l'administration fédérale passe des contrats principalement avec les sociétés de transport plutôt qu'avec des transporteurs individuels, celles–ci sont les principaux entrepreneurs des travaux du gouvernement, alors que les transporteurs ou les agents sont des sous–traitants.

21.13 Environ 60 p. 100 des déménagements dans l'administration fédérale sont effectués au cours des trois mois d'été, soit de juin à août. Une partie de la capacité mise sur pied pour faire face à la demande de pointe peut être sous–utilisée à juste titre pendant le reste de l'année.

21.14 Tous les ministères et organismes fédéraux couvrent les coûts du déména–gement des articles de ménage du personnel affecté à un nouveau lieu de travail. En 1995-1996, c'est de loin le MDN qui a entrepris le plus grand nombre de déménagements (14 000), suivi de la GRC (2 200). TPSGC a géré 2 600 déménagements pour d'autres ministères.

21.15 Le nombre de déménagements a diminué tant dans l'administration fédérale que dans le secteur privé (voir la pièce 21.1). Pendant cette période de déclin, la part des déménagements de l'administration fédérale confiée aux sociétés de transport est demeurée relativement stable, soit à environ 25 p. 100 du nombre total de déménagements (voir la pièce 20.2).

Pièce 20.1

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Pièce 20.2

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Objet de la vérification

21.16 Le 20 juin 1996, le Comité permanent des comptes publics a écrit au vérificateur général pour lui demander d'étudier des aspects précis des services de déménagement d'articles de ménage dans l'administration fédérale. Dans sa réponse adressée le 8 juillet 1996 au Comité, le vérificateur général l'a informé qu'il acceptait d'exécuter une vérification de l'optimisation des ressources des services de déménagement d'articles de ménage qui porterait sur les points particuliers soulevés par le Comité (voir les lettres échangées à l'annexe).

21.17 D'autres détails sur les objectifs, l'étendue, les critères et la méthode de vérification se trouvent à la fin du chapitre dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Valeur obtenue dans le cadre des ententes contractuelles

21.18 En 1995-1996, l'administration fédérale a été responsable du déména–gement de quelque 19 000 employés — ce qui représente le quart de tous les déménagements effectués par les sociétés de transport au Canada et plus de 18 fois le nombre effectué pour le compte du second employeur canadien en importance. L'administration fédérale est bien placée pour obtenir des conditions favorables de la part de l'industrie du déménagement.

Les prix payés par l'administration fédérale sont relativement bas

21.19 De 1989 à 1996, le tarif payé par l'administration fédérale pour le déménagement d'articles de ménage a affiché une baisse cumulative d'environ 30 p. 100 en dollars courants ou de près de 50 p. 100 en dollars constants de 1989 rajustés pour tenir compte de l'inflation (voir la pièce 20.3). Toutefois, les prix négociés pour 1997-1998 sont en moyenne d'environ 14 p. 100 plus élevés que ceux de l'année précédente.

Pièce 20.3

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

21.20 Les changements apportés au système d'approvisionnement du gouvernement en 1993 et en 1995 ont contribué à la baisse des tarifs. Parmi les autres facteurs en cause, on trouve la déréglementation de l'industrie, jumelée à la baisse rapide du nombre de déménagements dans l'administration fédérale et ailleurs, et la surcapacité que cette baisse a engendrée dans l'industrie.

21.21 L'administration fédérale paie un tarif beaucoup plus bas que les autres organisations avec lesquelles nous avons communiqué. Comme aucune autre organisation au Canada ne passe autant de contrats de déménagement que l'administration fédérale, on s'attendrait que cette dernière paie des tarifs relativement bas.

21.22 Au cours de la même période, le poids moyen d'un ménage a augmenté, mais les coûts de transport de l'administration fédérale n'ont pas diminué autant que les tarifs. De 1993 à 1996, le poids moyen des expéditions du gouvernement a augmenté (voir les pièces 21.4 et 21.5). On dit qu'il est maintenant légèrement plus élevé que dans le secteur privé. Le poids moyen des déménagements dans l'administration fédérale et dans le secteur privé équivaut à peu près au double du poids moyen des déménagements payés par des particuliers. Les dirigeants de l'industrie attribuent cet écart au fait que les personnes qui paient leur propre déménagement choisissent avec plus de soin les articles qu'elles déménagent.

Pièce 21.4

Comparaison du coût total, du poids total, du nombre de déménagements, du poids moyen par déménagement et du coût moyen par déménagement

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	Hausse (baisse) en pourcentage de 1993-1994 à 1995-1996
Coût total (en milliers de dollars)	88 558 $	79 093 $	68 884 $	(22,2)
Poids total (en milliers de livres)	155 345	146 471	145 338	(6,4)
Nombre de déménagements	22 933	20 505	18 855	(17,8)
Poids moyen par déménagement	6 774	7 143	7 708	13,8
Coût moyen par déménagement	3 862 $	3 857 $	3 653 $	(5,4)

Entre 1993-1994 et 1995-1996, le nombre de déménagements d'articles de ménage dans l'administration fédérale a diminué de 17,8 p. 100. Toutefois, au cours de la même période, le poids moyen par déménagement dans l'administration fédérale a augmenté d'environ 13,8 p. 100.

Remarque : Des données comparatives pour l'exercice 1996-1997 n'étaient pas disponibles au moment de la vérification.

Source : Comité interministériel sur les services de déménagement d'articles de ménage

Pièce 20.5

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Nécessité d'accorder plus d'importance à la satisfaction des employés

21.23 D'après notre examen des meilleures pratiques d'autres organisations canadiennes, ainsi que d'organisations étrangères choisies, la notion de « valeur optimale », dans presque tous les cas, constitue la principale considération dans le processus de passation de contrats. Cette notion est fondée tant sur le prix que sur la qualité et est mesurée en fonction de la satisfaction des employés.

21.24 Nous avons constaté que l'administration fédérale avait prêté moins d'attention à cet aspect. Selon ses définitions, la qualité du service correspond au respect, par le transporteur, des normes fixées, par exemple, pour l'emballage et le déballage. Le Comité s'est servi d'un formulaire de rétroaction des employés pour déterminer s'ils étaient satisfaits des déménagements, mais cette information n'a pas été recueillie de façon constante ni analysée suffisamment.

21.25 TPSGC évalue la capacité générale de l'entrepreneur de se conformer aux règlements régissant les procédures de déménagement, mais il n'évalue pas le rendement passé de ce dernier pour ce qui est de la satisfaction des clients par rapport aux déména–gements effectués. Un soumissionnaire doit obtenir un nombre minimal de points techniques. Après le tri initial d'admissibilité, la satisfaction des employés a, dans le passé, exercé une influence limitée sur le choix de l'entrepreneur à qui l'on confie un nombre donné de contrats. Il existe peu de mesures pour encourager les déménageurs à faire en sorte que les employés du gouvernement soient pleinement satisfaits.

21.26 À la suite de notre examen des meilleures pratiques, nous avons conclu qu'il existe un certain nombre de façons d'utiliser l'information sur la satisfaction des clients dans le processus de passation de contrats — en assortissant l'établis–sement des prix d'une mesure d'encouragement ou d'une pénalité; en augmentant la part des

déménagements confiée à l'entrepreneur qui satisfait les employés, spécialement pendant les périodes creuses; en examinant le dossier passé de l'entrepreneur au titre de la satisfaction des clients au moment d'attribuer chaque contrat; en recueillant de l'information sur la satisfaction des clients à l'égard de différents entrepreneurs, et en fournissant l'information à l'employé réinstallé ou à l'employeur ainsi qu'un choix d'entrepreneurs.

Les employés de l'administration fédérale sont moins satisfaits que les employés d'autres organisations

21.27 Nous avons mené un sondage en vue de déterminer la mesure dans laquelle les employés de l'administration fédérale étaient satisfaits de la qualité des déménagements de leurs articles de ménage. Le sondage a porté sur plusieurs aspects, notamment l'information donnée avant le déménagement, l'emballage, le chargement, le déchargement et le déballage de leur mobilier et de leurs effets, et sur le processus de règlement des réclamations.

21.28 Nous avons constaté que près des deux tiers des personnes sondées étaient satisfaites ou très satisfaites, 18 p. 100 n'étaient ni satisfaites ni insatisfaites et 14 p. 100 étaient insatisfaites ou très insatisfaites. Beaucoup de facteurs peuvent influer sur le niveau de satisfaction, que le déménagement soit volontaire ou non, mais le fait qu'un employé sur sept se dit insatisfait ou très insatisfait indique qu'il y a place à l'amélioration. C'est le déballage et le processus de règlement des réclamations qui créaient le plus d'insatisfaction. Selon le Comité, la baisse récente du montant du règlement des réclamations (voir le paragraphe 21.102) pourrait raisonnablement être considérée comme un facteur qui y a contribué.

21.29 Nous avons comparé les niveaux de satisfaction des employés du gouvernement à ceux des employés d'autres organisations. En raison des différences entre les méthodes de sondage, nous n'avons pu faire que des comparaisons limitées. Compte tenu de cette limitation, il semble que les employés du gouvernement étaient toujours moins satisfaits de la qualité des services de déménagement que les employés d'autres organisations, et ce, à un degré notable (voir la pièce 21.6). Le gouvernement n'a pas précisé à quel niveau de satisfaction du client il s'attendait. Toutefois, il prévoit que l'élaboration de mesures du rendement aidera à établir des points de comparaison pour la satisfaction du client.

Pièce 20.6

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

L'équité et la compétitivité du système sont en cause

21.30 L'actuel cadre contractuel qui prévoit la répartition des contrats a été adopté pour l'exercice 1996-1997, en partie pour donner suite à un avis du Bureau de la concurrence. La justesse du système de répartition des contrats restera une question controversée jusqu'à ce que ce bureau ait terminé l'enquête en cours.

21.31 En mai 1996, le Bureau de la concurrence a entrepris une enquête sur des allégations selon lesquelles au moins une société de transport avait violé une ordonnance que la Cour supérieure de l'Ontario avait rendue en 1983 pour empêcher les transporteurs affiliés de fournir des services à l'administration fédérale, sauf s'ils le faisaient par l'intermédiaire des sociétés de transport. Les quatre sociétés avaient, semble–t–il, conclu des ententes en vue de se fournir réciproquement des services de déménagement dans les régions où elles n'étaient pas représentées, mais elles refusaient de conclure de telles ententes avec toute autre entreprise qui faisait une soumission en réponse aux appels d'offres de l'administration fédérale.

21.32 Sans commenter les questions de concurrence qui sont actuellement étudiées par le Bureau de la concurrence, nous pouvons formuler certaines observations. Exception faite d'un élément concurrentiel, le système par lequel TPSGC achète des services de déménagement d'articles de ménage constitue un système « géré » de partage du travail. Le travail est réparti selon des proportions entre un petit nombre d'entrepreneurs. La question de

savoir si les exigences liées à l'admissibilité à soumissionner constituent des barrières importantes pour les nouveaux fournisseurs, particulièrement les petites entreprises, est aussi une question discutable. Le seul élément concurrentiel du système prévoit que la plus grande part des contrats ira au soumissionnaire moins–disant. Une fois que la soumission la plus basse est arrêtée, les autres soumissionnaires sont invités à faire une offre équivalente. TPSGC cherche un maximum de quatre soumissionnaires (un minimum de trois) qui soient prêts à faire une offre équivalente au prix de la soumission la plus basse, car le Comité croit que la capacité est insuffisante lorsqu'il y a moins de trois fournisseurs.

21.33 Le caractère réalisable du processus nous préoccupe beaucoup. Premièrement, comme nous l'avons souligné, c'est le prix et pas la « valeur optimale » qui est le facteur déterminant de la répartition des contrats entre les soumissionnaires concurrents. On ne tient pas compte de la satisfaction des employés lors de la sélection des entrepreneurs.

21.34 Deuxièmement, on ne demande pas aux soumissionnaires quelle part des déménagements du gouvernement ils peuvent effectuer, et le moins–disant ne se voit pas nécessairement attribuer un volume de travail qui correspond à toute la capacité qu'il est prêt à consacrer aux travaux du gouvernement. Les soumissionnaires ne peuvent pas offrir des prix différents pour des quantités de travail différentes, pour des niveaux de service différents ou pour des sous–contrats visant des déménagements particuliers ou des déménagements vers des destinations particulières. Pour participer au travail, les soumissionnaires sont tenus d'égaler la soumission la plus basse même s'ils se différencient de par les avantages concurrentiels, les quantités de travail et les niveaux de service. Les petites entreprises qui peuvent être tout à fait capables de s'occuper des déménagements dans un secteur (disons entre le Québec et l'Ontario) ne peuvent pas soumissionner dans ce contexte. Le concept du « moi aussi » ne permet pas de faire correspondre la capacité d'un transporteur particulier et un déména–gement particulier, pas plus qu'il ne permet de classer les déménagements en forfaits qui pourraient être exécutés ensemble à moindre coût. Toutefois, le MDN n'est pas convaincu que la modification de son approche actuelle donnerait nécessairement lieu à une meilleure optimisation des ressources.

21.35 Troisièmement, les entrepreneurs qui participent à l'appel d'offres n'ont d'autre choix que de soumissionner comme s'ils avaient la capacité d'entreprendre la plus grande partie du travail, même si certains ne l'ont pas. Par conséquent, certains pourraient présenter une soumission assez élevée pour être sûrs de ne pas gagner. Ils veulent être en position de faire une offre équivalente à la soumission la plus basse, mais pour une part moindre du travail. Une concurrence intégrale et ouverte semble ainsi s'exercer, mais ce n'est pas la réalité. En effet, il semblerait que l'obtention de la plus grande part des contrats intéressait seulement deux soumissionnaires, ce qui veut dire que seuls les prix de ces deux soumissionnaires ont été établis de façon agressive.

21.36 Quatrièmement, le contrat pourrait être plus souple. Il faut encourager d'autres innovations et la mise à l'essai de nouvelles idées. Par exemple, il serait peut–être opportun d'essayer d'autres méthodes d'établissement des prix des déménagements (voir le paragraphe 21.98).

21.37 Enfin, le système de demande de soumissions s'est révélé fragile. La structure repose sur l'existence d'un nombre suffisant de soumissionnaires qui peuvent et qui veulent faire une offre équivalente à la soumission la plus basse, ce qui a fait naître des difficultés dans le processus d'appel d'offres.

21.38 Par exemple, lors du processus d'appel d'offres pour se procurer des services de déménagement d'articles de ménage en 1996-1997, le gouvernement a évalué la capacité des soumissionnaires à fournir les services requis. Le moins– disant, qui était un nouveau venu, a semble–t–il, été incapable de donner entière satisfaction au gouvernement. Peu après l'entrée en vigueur du contrat, TPSGC l'a informé qu'il ne s'y conformait pas en raison d'une présumée inexécution par un sous–traitant. Pour éviter la résiliation du contrat pour inexécution, le moins–disant a remplacé ses sous–traitants par l'une des sociétés de transport qui n'avait pas été retenue lors de l'appel d'offres initial.

21.39 En 1997, le même processus d'appel d'offres a été appliqué, ce qui a de nouveau créé des problèmes. Cette fois, un seul autre soumissionnaire était prêt à faire une offre équivalente à la plus basse. Des négociations ont donné lieu à divers changements qui ont fait augmenter le tarif de l'année précédente d'environ 8 p. 100 avant que la troisième société de transport accepte un nouveau contrat. Le soumissionnaire non retenu a contesté le processus devant les tribunaux. Par la suite, un prix encore plus élevé (de 14 p. 100) a été négocié, de même que certains changements dans les proportions du travail attribué.

21.40 En plus de ces questions au sujet du caractère réalisable de la méthode d'équivalence des soumissions, l'équité inquiète. Fort de son expérience du processus d'appel d'offres, TPSGC croit maintenant que la méthode d'équivalence des soumissions est fondamentalement inéquitable en ce sens que les entrepreneurs sont obligés de fournir des services aux taux du moins–disant, peu importe la part du travail qui leur revient.

21.41 Certains intervenants dans l'industrie s'inquiètent aussi du fait que le nom de l'adjudicataire est annoncé environ deux mois avant le début de la période visée par le contrat. Les représentants de l'industrie soutiennent que cela ne laisse pas suffisamment de temps pour s'ajuster aux changements considérables qui pourraient survenir dans les parts de marché et que ce risque aussi peut servir de barrière à l'entrée de nouveaux fournisseurs. Toutefois, lors du dernier processus d'approvisionnement, le gouvernement a adjugé un contrat de deux ans, ce qui laissera peut–être un délai plus long au moment du prochain appel d'offres concurrentiel.

21.42 Le système de répartition des contrats doit être réexaminé. Il existe un certain nombre d'autres structures contractuelles qui pourraient favoriser la concurrence et l'innovation (voir la pièce 21.7).

Pièce 21.7

Autres systèmes de gestion des déménagements

Nos discussions avec l'industrie et notre examen des meilleures pratiques semblent indiquer que les faiblesses de l'actuel système de passation de contrats pourraient être corrigées. Nous avons trouvé un certain nombre de solutions qui pourraient être intéressantes, chacune comportant des avantages et des inconvénients.

- Segmenter les contrats nationaux en un certain nombre de forfaits. Au lieu d'un seul contrat national, le travail pourrait être subdivisé en un ensemble de forfaits fondés sur les circuits (par exemple, un forfait pourrait inclure tous les déménagements effectués à l'intérieur d'une seule région, un autre pourrait inclure tous les déménagements entre cette région et une autre région). Cette solution aurait notamment l'avantage d'ouvrir la concurrence aux sociétés qui ne peuvent pas fournir de services à l'échelle nationale.

- Faire un appel d'offres pour chaque déménagement. Une autre possibilité serait de faire un appel d'offres pour chaque déménagement. C'est la pratique de Removals Australia, l'organisme qui s'occupe des déménagements du gouvernement de l'Australie. L'avantage est que l'on pourrait obtenir des prix intéressants si l'expédition visée par l'appel d'offres était chargée dans un camion qui autrement se déplacerait partiellement ou totalement à vide. Les coûts liés à l'administration d'appels d'offres distincts pourraient constituer un inconvénient (bien que ce qui se passe en Australie semble indiquer qu'il ne s'agit pas nécessairement d'un inconvénient de taille).

- Élaborer une liste des entreprises ayant fait des offres permanentes. Au lieu de négocier de gros contrats, les entreprises présenteraient une soumission où elles indiqueraient les services qu'elles offrent et les taux connexes. Les ministères gouvernementaux ou les employés réinstallés pourraient choisir parmi les entreprises disponibles. La liste pourrait aussi contenir de l'information sur les niveaux de satisfaction que chaque entreprise a obtenus à l'égard des déménagements déjà effectués. La General Services Administration des États–Unis a établi un système de ce genre pour les organismes fédéraux du pays. Cela soulève la question à savoir si les entreprises, n'ayant pas de garanties spécifiques, pourraient offrir une combinaison prix et service inférieure à celle qu'elles offriraient si elles avaient négocié un gros contrat.

- Verser un montant forfaitaire aux employés en remplacement d'un déménagement payé par le gouvernement. Cette solution, qui pourrait être offerte aux employés à titre facultatif, suppose le versement d'une indemnité non soumise à une justification aux employés, ce qui leur permettrait alors d'embaucher directement une compagnie de transport ou de déménager eux–mêmes. Le MDN a fait l'essai d'un tel système et en a conclu qu'il n'était pas viable. Notre examen du projet pilote semble indiquer toutefois

que la possibilité pourrait être offerte aux employés intéressés, même s'ils représentent une faible proportion des employés du gouvernement, et qu'elle comporterait peu de frais administratifs et peu de risques.

Source : Examen des meilleures pratiques par le BVG

21.43 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de concert avec le Comité interministériel sur les services de déménagement d'articles de ménage, devrait mettre en oeuvre une entente contractuelle plus équitable et plus efficace qui :

- **accorde plus d'importance à la satisfaction des employés à l'égard des déménagements passés aux fins de la détermination de la « valeur optimale »;**

- **améliore l'équité et la compétitivité des ententes contractuelles, et qui tienne compte des inquiétudes que pourrait exprimer le Bureau de la concurrence;**

- **permette l'innovation et la mise à l'essai d'idées nouvelles.**

Coûts et efficience de la gestion des services de déménagement d'articles de ménage

21.44 Les services de déménagement d'articles de ménage sont gérés à l'interne par le MDN, la GRC et TPSGC, qui sont tous membres du Comité. À l'exception de la coordination qui se fait par l'intermédiaire du Comité, chaque ministère gère ses déménagements indépendamment des autres, les activités étant divisées entre les administrations centrales et les bureaux régionaux dans l'ensemble du Canada. Le MDN possède un réseau de 29 bureaux régionaux, la GRC dispose d'un réseau distinct de 13 bureaux et TPSGC en compte neuf, pour un total de 51 bureaux régionaux.

21.45 Les activités dont se charge l'Administration centrale de chaque ministère englobent la planification et la surveillance générale des activités exécutées à contrat ainsi que la supervision des activités exécutées à l'interne par les bureaux régionaux. Les régions s'occupent de consigner toute l'information relative aux déménagements, de communiquer avec les entrepreneurs, de fournir de l'aide aux employés réinstallés, de surveiller et de contrôler les services fournis par les entrepreneurs et de vérifier les factures. À TPSGC, toutes les factures sont vérifiées et payées par l'Administration centrale.

On a entrepris des études en vue d'améliorer l'efficience et de réduire les coûts

21.46 Le Comité examine les moyens de réduire les coûts de gestion des services de déménagement d'articles de ménage depuis le début des années 90.

21.47 Entre 1991 et 1994, le Comité a entrepris trois études afin d'analyser les coûts de gestion des services de déménagement d'articles de ménage et de déterminer les économies possibles. Il a notamment cherché à déterminer s'il serait plus rentable d'impartir certaines activités au secteur privé ou de continuer à les gérer à l'interne. À la lumière des études, un comité supérieur de révision interministériel a conclu qu'il n'était pas possible de faire une analyse de rentabilisation en vue d'impartir la gestion et la prestation des services et qu'il fallait chercher des gains d'efficience à l'interne.

21.48 La dernière étude interne du Comité sur les coûts de gestion des services de déménagement d'articles de ménage a été effectuée en 1994. L'étude a révélé que les dépenses directes (salaires et avantages) de la gestion de 22 933 déménagements en 1993-1994, qui a, semble–t–il, nécessité quelque 123 équivalents temps plein (ETP), se

sont élevées à 5,6 millions de dollars. Les coûts par déménagement s'élevaient à ce moment–là à 242 $ et le nombre de déménagements par personne affectée à cette fonction se situait à 186.

21.49 Nous avons examiné la plus récente information du Comité sur les coûts de gestion des services de déménagement d'articles de ménage au MDN, à la GRC et à TPSGC. Le total des dépenses directes (salaires et avantages) a atteint cinq millions de dollars en 1996-1997 et nécessité la participation de l'équivalent de 110 années–personnes (67 militaires et 43 civils). Le Comité dispose de mesures de rendement très limitées pour évaluer l'efficience et l'efficacité de ses activités.

21.50 En 1995, des négociations ont eu lieu entre le MDN et TPSGC au sujet du transfert au MDN des responsabilités de TPSGC en matière de gestion des déménagements. Ce transfert visait à regrouper les activités de gestion en un seul endroit et à réduire le chevauchement des responsabilités et les dédoublements. Ce regroupement ne s'était pas encore concrétisé au moment de notre vérification. En outre, des discussions ont été amorcées en vue du transfert des responsabilités de la GRC au MDN.

Les coûts de gestion du gouvernement, par déménagement, sont relativement élevés

21.51 Le nombre d'employés et les dépenses directes totales affectés à la gestion de la fonction de déménagement d'articles de ménage sont restés à peu près les mêmes de 1993-1994 à 1995-1996, alors que le nombre de déménagements a diminué de façon marquée (voir la pièce 21.8).

Pièce 21.8

Coûts engagés et ressources utilisées pour la gestion des services de déménagement d'articles de ménage, de 1993-1994 à 1996-1997

Exercice	Nombre de déménagements	ETP	Coûts[1]	Coûts / déménagement	Déménagements / ETP
1993-1994	22 933	123	5,6 M $	242 $	186
1994-1995	20 505	123	5,6 M[2] $	271 $	167
1995-1996	18 855	123	5,6 M[2] $	295 $	153
1996-1997	*	110	5,0 M $	*	*

Remarques :

1 Coûts liés aux salaires et aux avantages des employés directement responsables de la fonction.

2 Estimations ministérielles des salaires et avantages des employés directement responsables de la fonction, d'après une étude interne effectuée en 1994.

* Le nombre de déménagements effectués en 1996-1997 n'était pas connu au moment de la vérification.

Source : Systèmes d'information de gestion du Comité interministériel et études internes du MDN

21.52 Le MDN nous a dit qu'il prévoit continuer à chercher d'autres gains d'efficience. En 1995, le MDN a commencé à élaborer à l'interne le système informatisé de gestion des déménagements (SIGD) qui devait permettre de passer d'un système principalement manuel à un système informatisé de passation de contrats, de facturation et de paiement. Ce système devait entrer en service le 1er avril 1998; les plus récentes projections du MDN prévoient le parachèvement du projet pour le 1er avril 1999. Le nouveau système informatisé devrait permettre d'économiser au moins 30 équivalents temps plein.

21.53 Les représentants de l'industrie nous ont informés que les sociétés de transport appuyaient pleinement les projets d'informatisation du gouvernement. Toutefois, à leur avis, le processus tout entier doit être examiné avant que d'autres investissements soient affectés à la mise au point du système proposé. Ils recommandent la tenue de consultations continues et approfondies avec l'industrie, tant sur le processus que sur la conception technique.

21.54 Certaines organisations du secteur privé nous ont communiqué des données sur les coûts de gestion de leurs services de déménagement d'articles de ménage. L'une d'elles a indiqué que le coût moyen d'une expédition gérée à l'interne se situait aux environs de 200 $, tandis qu'une autre a mentionné un coût qui oscillait entre 150 et 180 $ — les deux sont plus bas que dans l'administration fédérale.

21.55 Les frais exigés par des tierces compagnies se situent généralement entre 200 et 350 $ par déménagement, selon les quantités et les niveaux de service. Il est important de noter que les coûts mentionnés par l'administration fédérale englobent seulement les salaires et les avantages et non les frais généraux, alors que les frais exigés par les tiers englobent tous les coûts ainsi qu'une provision pour une marge de profit.

21.56 À titre d'exemple supplémentaire, Removals Australia semble gérer plus de déménagements que l'administration fédérale canadienne, au moyen d'un budget total un peu moins élevé. Il convient de signaler que Removals Australia est un organisme spécial du gouvernement national de l'Australie qui s'occupe de tous les aspects des déménagements d'articles de ménage pour tous les ministères fédéraux de même que pour d'autres paliers de gouvernement.

Les activités de contrôle de la gestion des services de déménagement d'articles de ménage ne répondent pas toujours aux attentes

21.57 Nous avons remarqué que l'étendue des activités exécutées dans les trois ministères est inégale. De plus, un certain nombre d'activités sont complètement laissées de côté. Par exemple, les inspections de contrôle de la qualité et les repesages (décrits dans les paragraphes 21.83 à 21.89) ne sont pas exécutés par la GRC ni par TPSGC et, au MDN, les repesages sont effectués seulement à certains endroits, et ce, de façon très limitée.

21.58 La pièce 21.9 fait état de notre analyse des différentes activités exécutées par le MDN, la GRC et TPSGC. À notre avis, ces différences entre les ministères exigent, dans la plupart des cas, l'un des deux plans d'action suivants : soit on décide qu'une activité est nécessaire et on l'assure de façon uniforme, soit on décide qu'elle ne l'est pas et on l'élimine.

Pièce 21.9

Étendue des services fournis

Rendement attendu	Rendement réel		
	MDN	**GRC**	**TPSGC**
• Rapport sur le sondage des clients - distribution aux employés - mise en ordre des résultats	 O N	 O N	 O O
• Registre des plaintes concernant la qualité des services fournis	X	N	N

• Inspections et vérifications des installations et des dossiers des entrepreneurs	N	N	N
• Inspections de contrôle de la qualité	O	N	N
• Dommages–intérêts prédéterminés	O	X	N
• Inspections des entrepôts	O	O	*
• Programme de repesage	X	N	N
• Vérifications des factures	O	O	O

O : Exécuté selon les attentes contractuelles

N : Pas exécuté

X : Rendement variable

* : Exécuté par les employés du MDN

Source : Accord tarifaire de 1996-1997 entre le gouvernement du Canada et les entrepreneurs pour la prestation de services de déménagement d'articles de ménage

21.59 Les résultats de notre examen des meilleures pratiques semblent indiquer que les activités offertes ne sont pas toutes essentielles. En particulier, les inspections de contrôle de la qualité et les inspections des entrepôts ne sont pas exécutées par la grande majorité des autres organisations que nous avons examinées. Comme l'a indiqué une grande organisation du secteur public, les employés réinstallés agissent comme leurs propres « inspecteurs du contrôle de la qualité », grâce au mécanisme de surveillance de la satisfaction du client et à l'incorporation des résultats dans le processus contractuel. La pièce 21.10 décrit quelques–unes des pratiques les plus remarquables en matière de gestion des déménagements, appliquées par d'autres organisations.

Pièce 21.10

Pratiques de gestion remarquables en matière de déménagement qu'appliquent les organisations que nous avons jointes

- Presque toutes les organisations jointes centralisent les activités de déménagement d'articles de ménage au sein d'un seul service et la plupart coordonnent les autres aspects du processus de réinstallation, comme la vente de maisons, au sein d'une même unité.
- Seulement deux organisations coordonnent la gestion des déménagements à partir d'endroits éparpillés géographiquement.
- La majorité des participants permettent aux employés de choisir le transporteur.
- Bon nombre des organisations auxquelles nous nous sommes adressés ont constaté qu'en permettant à l'employé et au transporteur de négocier une date précise de livraison, le niveau de satisfaction du client était plus élevé et la demande d'entreposage en cours de route était moins grande.
- Une organisation téléphone à chaque employé pour établir une estimation avant que le transporteur n'établisse la sienne. Cette mesure constitue un moyen de valider l'estimation fournie par le transporteur et aussi de déceler immédiatement toute circonstance inhabituelle entourant le déménagement. Dans une autre organisation, les employés sont tenus de remplir une trousse d'information détaillée dans laquelle ils dressent la liste de leurs meubles et effets, fournissent une évaluation des biens expédiés, font mention de toute exigence spéciale et indiquent les dates auxquelles ils aimeraient que leurs biens soient chargés et livrés.
- Plusieurs entreprises gardent un « historique » des déménagements des employés — principales données sur les déménagements précédents, y compris le poids des articles déménagés. Elles utilisent cet historique pour valider le poids du déménagement actuel, étant donné qu'une hausse appréciable du poids peut indiquer qu'il y a eu altération du poids.

- Une entreprise, qui utilise beaucoup l'Internet pour communiquer avec les fournisseurs de services, a constaté qu'il s'agissait d'un moyen rentable et fiable de se tenir en contact avec le transporteur.

- Plusieurs autres organisations, particulièrement des entreprises tierces de gestion des déménagements, tiennent des systèmes d'information de gestion plus évolués que ceux de l'administration fédérale et elles sont en mesure de fournir de l'information adaptée aux besoins spécifiques du client.

- Plusieurs organisations font des sondages sur la satisfaction des clients en téléphonant à leurs employés dans les 48 heures qui suivent la fin du déménagement et elles estiment que cette démarche permet de recueillir beaucoup d'information et de l'information plus actuelle.

- Une organisation prévoit des inspections de contrôle de la qualité sur place aux endroits éloignés de son siège social; elle fait faire, pour 50 $ l'unité, ces inspections par des tiers indépendants qui se trouvent à proximité du point d'arrivée de l'expédition.

Source : Examen des meilleures pratiques par le BVG

21.60 En plus du regroupement des activités de gestion dans un ministère (voir le paragraphe 21.50), la centralisation géographique pourrait produire des avantages. La décision de ne plus faire d'inspections de contrôle de la qualité ni d'inspections des entrepôts éliminerait en grande partie la nécessité de maintenir du personnel partout au pays. L'administration fédérale compte parmi les rares organisations à ne pas gérer les services de déménagement d'articles de ménage à partir d'un seul endroit. Les représentants de l'industrie que nous avons interviewés préféreraient que l'administration et la prestation des services soient uniformisées dans tous les ministères et que les activités de gestion soient centralisées, de manière que les dédoublements soient éliminés dans la mesure du possible et que l'équilibre entre les prix et les niveaux de service soit mieux contrôlé.

21.61 Certains représentants croient que les particularités de la structure actuelle sont rendues nécessaires par les règles, les règlements et les exigences en matière de rapport liés aux déménagements dans l'administration fédérale. Ils soutiennent que bon nombre des étapes du processus, comme les inspections des entrepôts et les contrôles au domicile des employés, n'ajoutent pas assez de valeur et se sont implantées au fil du temps. Ils affirment que certaines de ces étapes ne reflètent pas ce qui se fait communément dans le secteur privé et qu'elles occasionnent des coûts de conformité plus élevés pour l'industrie.

21.62 De nombreux représentants ont aussi indiqué que le niveau de connaissance des pratiques de l'industrie a souffert en raison du taux de roulement élevé des principaux fonctionnaires fédéraux intéressés. Par exemple, le Comité a changé de président tous les ans au cours des dernières années. Si l'administration fédérale pouvait trouver un moyen de contrôler la fréquence de la rotation du personnel, elle pourrait accroître la compétence et assurer la continuité de la gestion.

21.63 Compte tenu du nombre de possibilités d'amélioration de l'efficience des activités de gestion des déménagements dont il est question dans la présente section du chapitre, nous sommes d'avis que des économies de 1,5 million de dollars pourraient être réalisées sur les cinq millions de dollars consacrés annuellement à l'administration des services de déménagement d'articles de ménage.

21.64 Selon les représentants de l'industrie, les coûts de déménagement des employés fédéraux pourraient diminuer davantage sans incidence défavorable sur le service, si l'entreposage en cours de route était réduit et si la charge de travail était répartie plus également au cours des mois d'été, période pendant laquelle on effectue la majorité des déménagements. Selon le MDN et la GRC, même si cela est vrai, ce genre de mesure pourrait nuire grandement au moral et aux opérations.

21.65 Il faut un meilleur système de mesure du rendement et de communication d'information à cet égard. Nous avons constaté qu'en raison des défaillances des systèmes informatiques au MDN, peu de données sur le rendement en matière de coûts et de qualité avaient été recueillies ou utilisées par la direction en 1996-1997. Au début de notre vérification, le Comité nous a informés que l'élaboration d'un bon système d'information sur le rendement comptait

parmi ses grandes priorités, et il a participé activement à nos travaux de comparaison comme moyen d'améliorer plus rapidement ses propres systèmes de mesure du rendement et de communication d'information à cet égard.

21.66 La haute direction doit examiner soigneusement l'orientation future de la gestion des services de déménagement d'articles de ménage au sein de l'administration fédérale. Les systèmes d'information de gestion en place ne fonctionnent que partiellement, et le système informatisé de gestion des déménagements n'est pas encore opérationnel, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 21.52. Les fonctionnaires ont retardé le transfert des responsabilités de TPSGC au MDN, qui avait été convenu en 1995. L'impartition de la gestion de la fonction du déménagement d'articles de ménage reste une solution à envisager.

21.67 Le Comité interministériel devrait prendre des mesures pour renforcer et améliorer l'efficience de la fonction de gestion des services de déménagement d'articles de ménage, notamment :

- **mettre en oeuvre un système amélioré de mesure du rendement et de communication d'information à cet égard;**

- **faire une plus grande utilisation des technologies de l'information pour communiquer avec les entrepreneurs et fournir de l'information actuelle à la direction;**

- **réduire au minimum les chevauchements de responsabilités entre la Défense nationale, la GRC et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada;**

- **réévaluer la nécessité des activités actuelles de gestion des déménagements, comme les inspections des entrepôts et les contrôles au domicile des employés.**

Gestion du risque de surévaluation du poids

21.68 Le Comité des comptes publics a fait de la question de l'« altération des poids » l'une des questions d'intérêt particulier que devait étudier le vérificateur général. Le Comité s'est reporté à la portion de l'émission télévisée « Marketplace », présentée par la CBC le 28 novembre 1995, au cours de laquelle on a mentionné la possibilité que les bordereaux de pesée aient pu être trafiqués en faveur du transporteur.

Le risque inhérent de surévaluation du poids est élevé

21.69 Nous avons recensé quatre facteurs clés qui nous ont permis de conclure que le risque inhérent de surévaluation du poids, qui découle de la possibilité de trafiquage du poids, est élevé. Ces facteurs incluent le régime de rémunération des conducteurs, la baisse des tarifs gouvernementaux, la diminution du nombre de déménagements d'articles de ménage dans l'administration fédérale et l'assouplissement de certains règlements dans le contrat de 1996-1997.

21.70 Régime de rémunération des conducteurs. Beaucoup de conducteurs touchent une portion considérable du montant facturé, qui est surtout fonction du poids de l'expédition. Les conducteurs qui pourraient souhaiter trafiquer les poids enregistrés ont de nombreuses possibilités de le faire. La pièce 21.11 présente des exemples de méthodes qu'un conducteur pourrait utiliser pour trafiquer le poids brut affiché sur le bordereau de pesée de manière à gonfler le poids net des articles de ménage.

Pièce 21.11

Méthodes qu'un conducteur peut utiliser pour trafiquer le poids brut consigné sur un bordereau de pesée

- Au moment où le poids à vide est établi, il n'y a personne (pas de déménageur) dans le camion; toutefois, lorsque le poids brut est établi, des personnes se trouvent dans le camion.

- Au moment où le poids à vide est établi, le réservoir d'essence est vide; au moment où le poids brut est établi, le réservoir d'essence est plein.

- Avant d'obtenir le poids brut, des articles qui ne font pas partie de l'expédition du gouvernement facturée sont chargés dans le camion.

- Au moment où le poids à vide est établi, la roue de secours est enlevée; elle est remise dans le camion avant que le poids brut soit établi.

- Le conducteur obtient un bordereau de pesée qui n'est pas préimprimé ou sur lequel le poids établi n'est pas imprimé par l'ordinateur.

Source : United Van Lines (Canada) Ltd. Scale Report, 1996

21.71 Baisse des tarifs gouvernementaux. Il se peut que la récente diminution des tarifs gouvernementaux exerce des pressions sur la marge de profit d'un transporteur, ce qui augmente le risque inhérent de trafiquage du poids aux fins de la facturation. Cela est particulièrement vrai dans les situations où le transporteur est largement tributaire des contrats du gouvernement.

21.72 Diminution du nombre de déménagements d'articles de ménage dans l'administration fédérale. La diminution considérable du nombre de déménagements dans l'administration fédérale, qui s'est produite au cours des dernières années, pourrait aussi réduire les recettes gagnées grâce à ces déménagements, et par conséquent accroître le risque inhérent de trafiquage.

21.73 Assouplissement de certains règlements dans le contrat de 1996-1997. Le gouvernement a permis l'assouplissement de certains règlements dans l'accord tarifaire de 1996-1997. Nous avons remarqué que cet accord ne prévoyait pas précisément de pénalités pour l'altération du poids, comme la suspension d'un conducteur. Résultat : il existe moins de mesures pour dissuader les conducteurs de trafiquer le système. Nous avons aussi remarqué qu'un « créneau » de deux heures a été ajouté pour permettre au conducteur de décharger les articles avant de communiquer avec la base de destination. Cette mesure a été adoptée à la demande de l'industrie afin de réduire au minimum l'attente. Elle pourrait toutefois permettre à un conducteur qui souhaiterait dissimuler une altération de poids de le faire plus facilement.

21.74 Il convient de noter que dans le système actuel, le contrôle ultime des risques repose sur l'intégrité du conducteur.

Les contrôles en vue de gérer les risques sont faibles

21.75 Lors de l'examen d'un échantillon représentatif de factures de déménagement que nous avons effectué pour évaluer la possibilité de surévaluation du poids, nous avons relevé un certain nombre de cas où les contrôles actuels n'étaient pas efficaces, soit parce qu'ils étaient mal conçus, soit parce qu'ils avaient été laissés de côté, ou soit parce qu'ils n'avaient pas été appliqués de façon assez rigoureuse. Même si ces cas n'ont pas une portée significative sur le plan individuel, collectivement ils indiquent que les contrôles en vue de réduire les risques de surévaluation du poids peuvent ne pas fonctionner aussi bien que prévu.

21.76 En vertu de l'article 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), le sous–ministre ou un représentant autorisé doit veiller à ce que « les travaux [soient] exécutés ». Lorsqu'on parle de déménagement d'articles de ménage, cela veut dire notamment de faire en sorte que le poids exact a été communiqué par le conducteur et utilisé ultérieurement par l'entrepreneur principal aux fins de la facturation. Les ministères devraient être dotés de procédures et de contrôles financiers satisfaisants pour voir à ce que les factures reçues des entrepreneurs soient traitées conformément à leurs politiques et à leurs procédures.

21.77 Les principales procédures de contrôle visant à assurer une facturation du poids exact sont la vérification du poids indiqué sur les factures par rapport au poids consigné sur les bordereaux de pesée, le paiement d'au plus 110 p. 100 du poids estimatif, la facturation des dommages–intérêts prédéterminés dans les cas où des « erreurs » de poids sont décelées, le programme de repesage du MDN et les inspections de contrôle de la qualité.

21.78 **Bordereaux de pesée.** L'actuel système de vérification des factures et le respect des exigences prévues à l'article 34 reposent fortement sur la validité des bordereaux de pesée. Selon le MDN, l'« exactitude des bordereaux de pesée est d'un intérêt primordial. Par conséquent, les bordereaux doivent provenir d'une bascule certifiée par le gouvernement, toute l'information demandée doit y être fournie et il doit s'agir de l'original signé, fourni par l'opérateur de la bascule. » À notre avis, l'information consignée sur les bordereaux de pesée ne constitue malheureusement pas toujours un critère de base indépendant et fiable pour le paiement.

21.79 Parmi les exemples de faiblesses dans la façon dont les contrôles sont appliqués, on trouve un cas où le poids brut indiqué sur le bordereau de pesée remis par le conducteur a servi à la facturation. Toutefois, le poids brut n'était pas inscrit sur la copie de l'opérateur de la bascule. Comme nous l'avons indiqué ci–dessus, le montant du paiement est fondé sur le bordereau de pesée. Dans un cas, le bordereau de pesée avait été déclaré perdu, ce qui veut dire qu'aucun paiement n'aurait dû être versé. Le gouvernement a toutefois payé la facture établie en fonction d'un poids estimatif, sans que l'étendue des travaux effectués n'ait fait l'objet d'une vérification suffisante et indépendante.

21.80 Nous avons aussi pris connaissance d'un cas où une photocopie du bordereau de pesée plutôt que l'original constituait le seul document à l'appui de la facturation.

21.81 **Paiement d'au plus 110 p. 100 du poids estimatif.** Les ministères tentent de restreindre les risques liés à l'altération du poids en limitant à 110 p. 100 du poids estimatif initial le montant que le gouvernement paiera pour tout déménagement. Toutefois, nos discussions avec les représentants de l'industrie semblent indiquer que la tendance a été de surestimer le poids des expéditions. Nous avons remarqué qu'un transporteur a demandé, au cours d'un déménagement, que l'estimation soit accrue sans fournir d'explication ou de documentation suffisante pour justifier sa demande. La règle du paiement maximal de 110 p. 100 a une valeur limitée comme moyen de contrôle efficace pour réduire au minimum les risques de surévaluation du poids.

21.82 **Facturation des dommages–intérêts prédéterminés dans les cas où des écarts sont décelés.** Avant 1996-1997, des « amendes », qui pouvaient aller de 10 000 à 25 000 $, se présentaient sous forme de réduction du nombre de contrats et de suspension. Elles pouvaient être imposées aux entrepreneurs dans les cas où des erreurs de pesage étaient décelées par le gouvernement. Toutefois, dans l'accord tarifaire de 1996-1997, ce règlement a été assoupli de sorte que les amendes et les suspensions ont été transformées en un système s'apparentant à un système de pénalités appelé « dommages–intérêts prédéterminés ». Les dommages–intérêts prédéterminés sont des amendes prélevées auprès des entrepreneurs pour violation des modalités contractuelles. Ces amendes se présentent soit sous forme de montants forfaitaires allant jusqu'à 1 000 $ ou de montants donnés par jour, par article ou par livre en infraction, ou les deux à la fois. Toutefois, les dommages–intérêts prédéterminés ne sont pas aussi importants que les anciennes pénalités, et l'effet dissuasif est donc réduit. De plus, la longueur du processus d'établissement des dommages–intérêts réduit leur incidence. Pour l'année contractuelle de 1996-1997, des dommages–intérêts prédéterminés totalisant 392 000 $ ont été établis. Au 31 mars 1997, 22 000 $ avaient été perçus. Les fonctionnaires du MDN nous ont informés qu'à cette date, une forte proportion de tous les dommages–intérêts prédéterminés qui avaient été établis n'avait pas encore été facturée. Les dommages–intérêts prédéterminés assurent donc un contrôle limité contre les risques de trafiquage du poids.

21.83 **Programme de repesage du MDN.** Le programme de repesage du MDN constitue un autre moyen de réduire les risques d'altération du poids : un échantillon d'expéditions est repesé à destination sous la surveillance d'un employé qualifié. L'objectif est de vérifier que le bordereau de pesée obtenu par le conducteur au point de départ n'a pas été truqué.

21.84 Lors du repesage d'une expédition auquel nous avons assisté au point de destination, le conducteur n'avait pas obtenu de bordereau de pesée au point de départ. Par conséquent, l'agent du transport a été incapable de déterminer s'il y avait eu trafiquage du poids.

21.85 Dans le cadre de nos tests, nous avons remarqué des cas où les personnes chargées du repesage semblaient ne pas avoir une formation et une expérience suffisantes et appropriées.

21.86 Nous craignons que l'actuel programme de repesage ne constitue pas un contrôle très efficace de l'altération du poids pour deux raisons principales. D'abord, le conducteur n'est pas tenu de déclarer au gouvernement le poids de l'expédition au point de départ, afin de permettre une comparaison appropriée avec le résultat du repesage au point de destination. Deuxièmement, le nombre de repesages effectués est insuffisant : moins de 0,2 p. 100 des déménagements sont repesés et, dans beaucoup d'endroits, aucun repesage n'a été effectué.

21.87 Des inspections de contrôle de la qualité sont effectuées pour assurer l'établissement du poids approprié. Les camions doivent être pesés deux fois avant de quitter la ville d'origine — la première fois quand ils sont vides et la deuxième fois après qu'ils ont été chargés. Les inspections de contrôle de la qualité du MDN vérifient la conformité à un certain nombre de règles et de règlements contenus dans l'accord tarifaire, notamment le règlement selon lequel les réservoirs d'essence doivent être pleins. Ce règlement permet de réduire le risque que le conducteur trafique le poids en faisant le plein après le pesage initial. Les inspections de contrôle sont effectuées après le chargement du camion plutôt qu'entre le pesage original et le chargement. Les inspections de contrôle de la qualité constituent donc une procédure de contrôle limitée, car elles ne visent qu'une possibilité de trafiquage du poids.

21.88 La surévaluation du poids peut aussi être due à un poids excessif en raison de la présence d'articles inhabituels dans les expéditions. Nous avons recensé des articles apparemment inhabituels, mais tout de même « admissibles », particulièrement dans les expéditions outre–mer. Nous avons demandé aux fonctionnaires du MDN s'il était possible de réaliser des économies ici. Ils nous ont dit que le transport de tels articles n'enfreint pas la politique et qu'il n'est pas considéré comme étant inapproprié.

21.89 Aucun des trois ministères qui surveillent les déménagements ne fait un examen critique des listes d'articles pour déterminer s'il s'y trouve des articles inhabituels ou inadmissibles. Dans de nombreux cas, de tels articles ne seraient pas décelés en raison du fait que les listes ne décrivent pas toujours de façon assez détaillée la nature et la quantité des articles transportés.

Il peut y avoir eu surévaluation du poids

21.90 L'échantillon de factures que nous avons examiné pour déterminer s'il pouvait y avoir eu altération du poids ou déclaration de poids anormalement élevé pour d'autres raisons s'est limité à trois des quatre entrepreneurs. Même si le quatrième entrepreneur a indiqué qu'il collaborerait et qu'il se conformerait, il a aussi souligné qu'il accepterait la participation de représentants désignés, y compris d'employés de notre bureau, mais qu'il « s'opposerait à la participation d'autres membres de l'industrie ». Nos procédés de vérification exigeaient que des spécialistes de l'industrie nous aident à estimer le poids d'articles précis. Par conséquent, sans l'intervention d'autres membres de l'industrie, nous ne pouvions exécuter nos procédés de vérification pour l'échantillon prélevé chez cet entrepreneur. Nous n'avons donc pas examiné les dossiers de cet entrepreneur et nous ne pouvons pas tirer de conclusion sur la justesse des poids enregistrés.

21.91 TPSGC (l'autorité contractante) et le MDN ont adopté la position suivante : le gouvernement doit disposer d'un accès entier et libre aux dossiers des quatre entrepreneurs, et ce, dans la mesure qu'il juge nécessaire à la vérification de leurs factures. Le gouvernement a suivi nos conseils et obtenu les dossiers du quatrième entrepreneur; il a toutefois décidé de ne pas analyser, pour le moment, les poids facturés par cet entrepreneur.

21.92 Notre échantillon de déménagements d'articles de ménage provenait d'une population de déménagements effectués entre le 1er avril 1996 et le 31 décembre 1996. L'examen n'était pas conçu pour que nous puissions tirer des conclusions au sujet d'expéditions individuelles, mais plutôt pour que nous puissions déterminer si le poids total facturé était biaisé. La méthode que nous avons utilisée pour établir notre estimation du poids des expéditions par article a été élaborée de concert avec les sociétés de transport. L'estimation était fondée sur le poids standard de chaque type d'article normalement transporté.

21.93 D'après les tests d'un échantillon de factures provenant de trois des quatre entrepreneurs, le poids total facturé dépassait notre estimation du poids total des expéditions déménagées. L'ampleur du biais décelé est statistiquement importante.

21.94 Nous avons discuté de cette observation avec les trois entrepreneurs. Ils étaient d'accord pour dire qu'en utilisant la méthode conçue pour la vérification, le nombre et l'étendue des écarts de poids décelés pouvaient raisonnablement nous amener à cette conclusion à un niveau global. Toutefois, les tests n'ont pas et n'auraient pas pu montrer que les entrepreneurs ou leurs agents avaient délibérément tenté d'altérer les poids des expéditions afin de recevoir des paiements plus élevés de la part du gouvernement du Canada. Le truquage du poids ou, comme nous l'avons déjà mentionné, l'expédition d'articles inhabituels font qu'il existe un risque réel de consignation de poids excessifs en raison des risques inhérents élevés et des faiblesses dans les systèmes et les contrôles en place dont nous avons déjà parlé. Une impression demeure : la possibilité d'altération du poids existe toujours.

21.95 Il convient aussi de noter que le poids moyen par déménagement du gouvernement a augmenté d'environ 14 p. 100 depuis 1994. Il semble que la tendance ne soit pas aussi marquée dans le secteur des entreprises. Le MDN nous a informés que la hausse du poids moyen peut être attribuée à plusieurs facteurs. Comme un nombre croissant de ses employés vit dans des habitations privées plutôt que dans des logements militaires où les principaux appareils ménagers sont fournis et où souvent les sous–sols ne sont pas finis, et comme une proportion plus élevée du personnel est mariée, le Ministère considère l'augmentation du poids des expéditions comme étant raisonnable et prévisible. Il n'existait aucune information analytique qui permette de mesurer l'incidence des facteurs mentionnés ci–dessus et nous n'avons pas pu déterminer dans quelle mesure l'augmentation pouvait être attribuée au trafiquage du poids, ni même s'il y avait eu trafiquage.

21.96 Removals Australia semble éviter la controverse au sujet de l'altération possible du poids. La société obtient un relevé détaillé de l'employé réinstallé avant de lancer l'appel d'offres et, en fonction de ce relevé, elle estime le volume des articles à déménager. Les transporteurs sont invités à présenter une soumission à prix forfaitaire sur ce volume plutôt que sur le poids expédié. Si le relevé fait ultérieurement l'objet de changements importants, le transporteur peut négocier un changement de prix avec Removals Australia.

21.97 À notre avis, si le gouvernement continue d'utiliser le poids (et la distance) comme critère pour déterminer le prix, il doit avoir des contrôles appropriés pour s'assurer de payer le bon prix, c'est–à–dire le prix fondé sur le poids exact. Certains contrôles ont été établis, mais comme l'a révélé notre vérification, ils n'ont pas été utilisés correctement ni adéquatement. On pourrait soutenir que ces contrôles devraient au moins être appliqués avec plus de rigueur. Toutefois, l'autre question importante est de savoir si les contrôles peuvent réellement garantir l'exactitude du poids et, par conséquent, un paiement juste. Trop de problèmes systémiques et de procédures coûteuses semblent liés à la mesure exacte du poids, pour permettre que l'on se fonde sur celle–ci pour établir le prix des déménagements.

21.98 Les quatre sociétés de transport et le Comité sont d'accord pour dire qu'il faut une méthode simple et vérifiable pour l'établissement du prix des déménagements d'articles de ménage — une méthode qui réduit les risques d'erreur, les risques d'altération du poids et le coût des contrôles tant pour le gouvernement que pour l'industrie. Certains représentants de l'industrie considèrent qu'il est tout à fait réaliste d'envisager des économies de 100 $ par déménagement sur les coûts de fonctionnement — entre un et deux millions de dollars par année — à condition que la nouvelle méthode ne comporte aucune dépense compensatoire importante.

21.99 Nous avons communiqué avec la GRC pour faire le suivi de l'allégation précise qui avait été soulevée lors de l'émission télévisée de la CBC, « Marketplace », au sujet de la surévaluation du poids d'un déménagement de la GRC. Les représentants nous ont informés que le service de police de l'endroit où l'incident s'était produit enquêtait toujours. Ils nous ont ensuite expliqué que la décision de faire le suivi de telles questions relève de chaque commandant divisionnaire, de même qu'ils nous ont indiqué que même si l'incidence de l'altération du poids les inquiète, ils n'estiment pas que le risque est élevé.

21.100 Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, de concert avec le Comité interministériel et l'industrie du déménagement, devrait réduire au minimum le risque de surévaluation du poids due à l'altération du poids et renforcer lavérifiabilité des factures des entrepreneurs. On devrait envisager l'adoption d'une nouvelle méthode d'établissement du prix des déménagements en remplacement de la méthode actuelle ou, en l'absence de solutions possibles, la mise en oeuvre d'un programme de repesage satisfaisant.

Les réclamations d'assurance ont baissé en 1995-1996

21.101 Entre avril 1992 et mars 1996, près du tiers de tous les employés gouvernementaux réinstallés ont reçu un règlement d'assurance.

21.102 Au nom du Comité, TPSGC a entrepris, en 1996, une étude en vue de répondre aux inquiétudes du Comité des comptes publics au sujet des possibilités d'abus. Notre examen s'est limité à un examen des documents de travail et du rapport de TPSGC, qui a constaté que le montant moyen des règlements versés à la suite des réclamations présentées par des employés fédéraux avait diminué de 26 p. 100 — passant de 762 $ en 1994-1995 à 558 $ en 1995-1996 — même si le règlement moyen, la fréquence des réclamations et le nombre d'articles visés par réclamation restaient plus élevés que dans l'industrie en général.

21.103 De plus, le rapport indiquait que le coût des services d'assurance avait diminué d'environ 15 p. 100 entre 1992-1993 et 1996-1997. Le coût moyen d'une réclamation de l'administration fédérale, qui est de 558 $, est supérieur à celui d'un certain nombre d'organisations du secteur privé, qui se situe semble–t–il à 435 $.

Le nombre de réclamations abusives n'est pas excessif

21.104 TPSGC a aussi signalé que parmi les réclamations déposées par les employés de l'administration fédérale, 19 p. 100 pouvaient être exagérées ou fabriquées d'une manière ou d'une autre. TPSGC a conclu que ce taux était semblable à celui du secteur privé et que la baisse du montant des règlements ne compenserait probablement pas les coûts engagés pour appliquer des contrôles plus serrés. Pour ce qui est des réclamations potentiellement abusives, le règlement versé représentait en moyenne seulement 37,5 p. 100 du montant réclamé.

21.105 Il faut souligner que ces constatations reposent sur un examen d'étendue limitée, c'est–à–dire sur un examen des réclamations soumises à la société de transport qui avait obtenu la plus grande proportion des contrats en 1995-1996. Les autres sociétés, à qui le reste des contrats avaient été distribués, n'ont pas été incluses en raison de la complexité et des coûts de cet examen. Nous avons conclu que les abus et le gaspillage possibles dans le domaine des réclamations d'assurance diminuent, ce qu'ont corroboré les hauts dirigeants de l'industrie.

Possibilité de conflits d'intérêts

21.106 Le Comité des comptes publics a fait mention de « la possibilité qu'il existe des liens privilégiés entre les compagnies de déménagement et le Comité interministériel chargé des déménagements ».

21.107 Nous avons examiné le risque lié à la relation entre l'industrie du déménagement et les fonctionnaires du MDN, de la GRC et de TPSGC qui forment le Comité. Nous nous sommes concentrés sur les allégations formulées dans un témoignage, présenté devant le Comité des comptes publics le 31 octobre 1995, selon lesquelles certains anciens fonctionnaires se trouvaient en situation de conflit d'intérêts. Nous avons aussi examiné la conformité des ministères aux politiques et aux procédures du gouvernement concernant les conflits d'intérêts et l'après–mandat. Nous nous sommes limités à déterminer s'il y avait possibilité de conflits d'intérêts.

Le risque de conflits d'intérêts change

21.108 D'après le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après–mandat s'appliquant à la fonction publique* du Conseil du Trésor et les codes qui s'appliquent respectivement aux employés du MDN et de la GRC, nous avons évalué le risque que des fonctionnaires soient éventuellement en situation de conflit d'intérêts pour ce qui est des déménagements d'articles de ménage. Nous avons étudié les possibilités que pouvaient avoir des fonctionnaires particuliers tant d'influencer une décision que d'en tirer des avantages personnels. Nous avons étudié le risque lié à l'emploi et à l'après–mandat.

21.109 Le risque que les membres d'une organisation puissent influencer les modalités contractuelles en faveur d'entrepreneurs établis existe toujours, ce dont ils pourraient tirer avantage après avoir quitté leur emploi. Quant à l'après–mandat, il est possible, particulièrement pour les anciens membres du Comité, d'influencer les fonctionnaires de manière que ces derniers maintiennent des modalités contractuelles et des exigences opérationnelles favorables à des entrepreneurs établis. Ce risque s'accroît si les anciens membres du Comité ne respectent pas les codes du gouvernement qui s'appliquent à l'après–mandat.

21.110 En ce qui concerne les membres du Comité, le risque tient surtout à l'incidence possible sur la concurrence. Nous avons remarqué que le Bureau de la concurrence examine actuellement les aspects concurrentiels de la façon dont l'administration fédérale s'approvisionne en services de déménagement d'articles de ménage; nous n'avons pas eu accès aux résultats de cet examen au cours de notre vérification. L'embauche, par l'industrie du déménagement, de plusieurs anciens hauts fonctionnaires du MDN a amené certains milieux à craindre que la concurrence juste et ouverte en souffre. Pour atténuer partiellement ces craintes, le Comité a demandé à TPSGC de se charger de la fonction de passation de contrats avec l'industrie du déménagement. Cette mesure récente a changé le risque de conflits d'intérêts éventuels entre les fonctionnaires du Comité et l'industrie du déménagement d'articles de ménage, en établissant une distinction entre les responsabilités. Le risque devrait diminuer au fur et à mesure que TPSGC prendra la direction du processus contractuel.

21.111 Les agents d'approvisionnement de TPSGC ne semblent pas avoir exercé beaucoup d'influence sur la définition des exigences opérationnelles applicables aux services de déménagement d'articles de ménage, et nous n'en connaissons aucun qui soit entré au service de l'industrie du déménagement après avoir quitté le secteur public.

21.112 Les employés qui administrent les déménagements individuels dans chaque ministère membre du Comité ont la possibilité d'obtenir des avantages personnels en influant sur la qualité, la quantité et le choix des mesures de contrôle de la qualité, y compris les inspections. Toutefois, ils n'ont pas autant d'influence que les membres du Comité, et leur influence n'est pas suffisante pour que l'industrie du déménagement ait des raisons de leur faire des offres d'emploi en premier lieu.

21.113 Allégations précises. Nous avons examiné les détails des allégations de conflits d'intérêts contenues dans les dossiers parlementaires et dans les documents qui nous ont été remis par le Comité des comptes publics. Au total, nous avons examiné la situation de 14 anciens fonctionnaires du MDN qui avaient eu un lien avec le Comité; onze d'entre eux avaient présidé le Comité ou étaient assujettis aux codes du gouvernement. En plus des exigences énoncées dans les codes de l'administration fédérale, nous avons remarqué que le MDN avait adopté, en 1989, des mesures d'observation supplémentaires conformément à l'article 11 du code régissant les conflits d'intérêts du gouvernement. Le MDN possédait des dossiers sur huit des 14 cas, et nous les avons examinés. Le code régissant

les conflits d'intérêts ne s'appliquait pas aux six autres cas. Nous avons constaté que le MDN avait correctement appliqué le code régissant les conflits d'intérêts et l'après–mandat, y compris les mesures d'observation supplémentaires, aux hauts fonctionnaires qui étaient entrés au service de l'industrie du déménagement. Notre examen des huit cas ne nous a rien révélé qui puisse justifier la crainte que des liens privilégiés aient existé entre les fonctionnaires du MDN et l'industrie du déménagement.

21.114 Déclarations des sous–ministres. Dans le cadre de notre vérification, nous avons demandé aux sous–ministres du MDN, de la GRC et de TPSGC de confirmer les mesures qu'ils avaient prises en réponse aux préoccupations concernant les conflits d'intérêts possibles et la connaissance qu'ils pouvaient avoir de telles situations. De telles déclarations sont importantes puisqu'elles obligent les cadres supérieurs du ministère à confirmer que les codes de conduite sont respectés. Nous nous attendions donc qu'ils divulguent toute information sur le sujet à l'étude qui, selon eux, aurait pu justifier que notre bureau y prête attention. Nous avons reçu des réponses des trois ministères dans lesquelles les cadres supérieurs confirmaient que leurs politiques, leurs pratiques et leurs codes avaient été respectés et déclaraient n'être au courant d'aucun conflit d'intérêts entre leurs fonctionnaires et l'industrie du déménagement.

21.115 Le 16 juillet 1997, le MDN nous a fait savoir qu'un autre organisme lui avait fait parvenir de l'information selon laquelle il était possible qu'en 1994, un document protégé issu de cet organisme n'ait pas été traité avec tout le soin voulu, alors qu'il se trouvait en possession du personnel du MDN. Le Ministère enquête toujours sur cette allégation et il a indiqué qu'il nous tiendrait au courant des résultats.

21.116 Entrevues avec les cadres supérieurs responsables de la surveillance de la politique en matière de conflits d'intérêts. Nous avons rencontré les responsables des questions de conflits d'intérêts au MDN, à la GRC et à TPSGC. Nous avons examiné les détails de leurs politiques et l'application de celles–ci aux situations à l'étude. Nous avons confirmé auprès de chacun d'eux la déclaration officielle qui nous avait été envoyée.

21.117 En résumé, nous avons déterminé que, dans les situations examinées, TPSGC, la GRC et le MDN avaient appliqué correctement le *Code régissant les conflits d'intérêts et l'après–mandat s'appliquant à la fonction publique*. Toute possibilité de conflit d'intérêts, notamment de relation privilégiée entre les fonctionnaires du gouvernement et l'industrie du déménagement d'articles de ménage, change. Ce changement est en partie attribuable au récent transfert des responsabilités en matière de passation de contrats du Comité, qui est présidé par le MDN, à TPSGC. Nous pourrons tirer une conclusion seulement lorsque les questions étudiées par le MDN auront été réglées.

Conclusion

21.118 Il y a place à l'amélioration de l'optimisation des ressources dans un certain nombre de secteurs.

21.119 Au cours des dernières années, le tarif payé par le gouvernement pour se procurer des services de déménagement d'articles de ménage a diminué. Néanmoins, nous avons conclu que les ententes contractuelles en place devaient être resserrées. La formule de répartition des contrats, utilisée pour répartir le travail entre entrepreneurs qualifiés, s'est révélée fragile. C'est le moindre coût et non la valeur optimale qui a servi de critère de base à la répartition des contrats. Les principales parties intéressées cherchent une meilleure option.

21.120 Les coûts du gouvernement au titre de la gestion des déménagements d'articles de ménage n'ont pas diminué proportionnellement à la baisse marquée du nombre de déménagements. Nombreux sont les secteurs où des changements dans la gestion et les politiques de fonctionnement pourraient se traduire par une réduction des coûts et une amélioration de la qualité du service.

21.121 Le gouvernement a décelé des possibilités d'économiser environ 1,5 million de dollars par année en améliorant l'efficience de la gestion des services. Utilisation accrue des technologies de l'information, centralisation, simplification des règles et des règlements et valorisation de la satisfaction du client sont des secteurs où il faut agir.

21.122 La gestion du risque de surévaluation du poids due à l'altération du poids et au transport d'articles inhabituels doit être renforcée. Le risque inhérent dans ce secteur est élevé; les systèmes et les contrôles instaurés pour prévenir les abus ne fonctionnent pas comme prévu. Même s'il est extrêmement difficile de déterminer la nature précise et l'étendue de la surévaluation du poids qui peut se produire, notre analyse fait ressortir un biais systémique à la hausse dans le poids total facturé en 1996-1997. Le gouvernement reconnaît le problème et il a indiqué qu'il cherchera, de concert avec l'industrie, des solutions pratiques pour toutes les parties intéressées. En outre, des économies de un à deux millions de dollars sur les coûts de fonctionnement pourraient être réalisées si l'on trouvait une méthode d'établissement du prix des déménagements qui élimine la nécessité de peser les expéditions.

21.123 Les possibilités de réclamations abusives ne sont pas excessives. Finalement, la possibilité que des relations privilégiées existent entre l'industrie du déménagement et le Comité demeure, mais le risque change.

Réponse du ministère de la Défense, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et de la Gendarmerie royale du Canada : *Le contribuable en a pour son argent, et nous sommes heureux que le Bureau du vérificateur général (BVG) reconnaisse que nous obtenons des prix beaucoup plus bas pour les services de déménagement des articles de ménage. Néanmoins, la recommandation du BVG de mettre davantage l'accent sur la satisfaction des employés a peut–être un certain mérite. Dans la mesure où c'est faisable et rentable, nous avons l'intention d'accorder en effet plus d'importance à la satisfaction des employés comme facteur de mesure de la performance.*

Cette vérification n'a révélé aucune preuve de surévaluation du poids. Nous sommes toutefois résolus à atténuer ce risque et à continuer de renforcer les mesures de contrôle en augmentant, par exemple, le nombre d'inspections et de repesages.

Le rapport indique un accroissement du poids moyen par déménagement du gouvernement. Le poids moyen par déménagement reste inférieur à la moitié de la limite autorisée. Cet accroissement est attribuable à des facteurs socioéconomiques ainsi qu'au poids alloué et à la politique plutôt qu'aux prix du transport, aux contrats et aux mesures de contrôle.

Les auteurs du rapport constatent également une évolution du risque possible de liens de dépendance entre l'industrie du déménagement et des employés du gouvernement. Les responsabilités de gestion et de passation de contrats pour les services de déménagement des articles de ménage sont maintenant distinctes. En outre, le BVG a fait remarquer que le Code du Conseil du Trésor régissant les conflits d'intérêts et l'après–mandat est appliqué de manière appropriée. Ces deux facteurs ont réduit le risque de liens de dépendance.

Nous cherchons constamment à améliorer la façon dont nous administrons les activités de déménagement des articles de ménage et, à cette fin, nous avons travaillé en étroite collaboration avec l'équipe de vérification du BVG. Voici le plan que nous avons élaboré afin d'atteindre les objectifs suivants :

- *renforcer le cadre de passation des contrats;*
- *accroître l'efficience au niveau de la gestion;*
- *réaliser d'autres économies possibles.*

A. Renforcer le cadre de passation des contrats

D'importants changements au cadre de passation des contrats ont été entrepris en réponse aux recommandations des vérificateurs internes et du Bureau de la concurrence afin d'accroître la compétitivité, d'admettre de nouveaux participants et de réduire la réglementation de l'industrie. Ces changements fondamentaux ont contribué directement à l'obtention de l'un des tarifs les plus bas au Canada au cours des deux dernières périodes contractuelles. Néanmoins, nous convenons que le cadre de passation des contrats peut être renforcé. Plus particulièrement, nous effectuerons des analyses et chercherons des solutions de rechange aux dispositions se rapportant au jumelage des soumissions, des possibilités de mettre davantage l'accent sur la satisfaction des employés quant au choix de l'entrepreneur et à la répartition des contrats, des options innovatrices et des solutions de rechange aux modalités de paiement.

Il est reconnu que la passation des contrats pour les services de déménagement des articles de ménage est un processus complexe, et le gouvernement encourage la concurrence. De concert avec les principaux intervenants au sein du gouvernement et de l'industrie, nous entendons étudier, dès l'automne prochain, les solutions possibles dans le cadre d'une évaluation plus détaillée des coûts et des avantages. Nous voulons examiner l'incidence sur les taux, en particulier dans les endroits éloignés et à faible volume, de même que la hausse ou la baisse des niveaux de service offerts aux employés de l'État. De plus, toute recommandation du Bureau de la concurrence sera intégrée à l'analyse, dans la mesure du possible.

Comme le contrat actuel doit prendre fin le 31 mars 1999, nous aurons suffisamment de temps pour évaluer les options dans le but d'apporter des changements à l'énoncé des travaux en prévision du prochain contrat.

Dans l'intervalle, nous avons déjà pris des mesures pour resserrer les procédures de contrôle afin de réduire les risques liés à l'utilisation des bordereaux de pesage jusqu'à ce qu'on trouve une meilleure solution. Le programme de repesage a été renforcé grâce à une augmentation de la fréquence des repesages, et la GRC a commencé à effectuer des inspections de contrôle de la qualité (ICQ). En outre, une clause de dommages–intérêts prédéterminés a été ajoutée au contrat de 1997-1999 en ce qui a trait aux irrégularités des bordereaux de pesage. Des discussions ont également été tenues avec une tierce société de gestion de déménagements afin que d'autres modalités de paiement soient soumises à l'examen du gouvernement.

B. Accroître l'efficience au niveau de la gestion

Par suite d'une décision du Comité supérieur de révision, le gouvernement a élaboré un plan visant à centraliser la gestion des services de déménagement des articles de ménage et à améliorer les outils informatiques. La mise en oeuvre du système informatisé de gestion des déménagements (SIGD), prévue en avril 1999, permettra au gouvernement d'accomplir des progrès notables en vue de gérer efficacement les services de déménagement des articles de ménage et d'accroître l'efficience. Le transfert du Service central de déménagement (SCD) de TPSGC devrait coïncider avec la mise en oeuvre du SIGD. Les fonds ont été alloués au projet du SIGD, une équipe a été formée et le projet se déroule selon les prévisions. Des discussions ont été amorcées avec la GRC dans le but également de transférer certaines de ses responsabilités au MDN pour éliminer davantage les chevauchements.

Parallèlement au projet du SIGD et à l'élaboration d'un plan de mise en oeuvre concernant le transfert du SCD de TPSGC, on prévoit effectuer une évaluation afin de confirmer que les solutions internes demeurent plus rentables que l'impartition de la fonction de gestion des déménagements au secteur privé. On réexaminera aussi la justification du transfert du SCD de TPSGC au MDN. Ces activités devraient prendre fin cet automne.

Le programme du système administratif des meubles et effets (SAME) qui sert actuellement à la gestion des articles de ménage au sein du MDN pose toujours problème. Toutefois, le programme fonctionne dans une large mesure, à l'exception des liaisons de communication électroniques avec les entrepreneurs, et il peut fournir certains rapports de gestion. Par conséquent, nous effectuons actuellement une évaluation pour déterminer s'il est possible au MDN

d'utiliser le système informatique du SCD de TPSGC. Le projet de mesure de la performance, également en voie d'achèvement, sera renforcé par la mise en oeuvre du SIGD.

C. Réaliser d'autres économies possibles

Le BVG laisse entendre qu'on pourrait réaliser d'autres économies en réduisant davantage l'entreposage en cours de route (ECR), en échelonnant les déménagements sur de plus longues périodes ainsi qu'en annulant les ICQ et les inspections d'entrepôts, tout en trouvant une solution de rechange aux modalités de paiement actuelles. Nous reconnaissons qu'il est possible de réduire les coûts tant pour le gouvernement que pour l'industrie; cependant, il faut comprendre qu'il ne s'agit là que de coûts négligeables, ce qui donne encore à penser que le gouvernement en a pour son argent (c'est–à–dire qu'il est possible de réduire de 1,5 million de dollars les coûts d'exploitation de l'industrie si l'on utilise un autre mécanisme que les appareils de pesage et si la solution de rechange n'entraîne aucun autre coût). Pour le gouvernement, le principal coût demeure le tarif. Il faut donc que les changements apportés fassent en sorte que le gouvernement continue d'obtenir un tarif concurrentiel.

Pour ce qui est de réduire l'ECR et d'échelonner les déménagements sur une plus longue période, des gains importants ont déjà été réalisés au cours des dernières années. Or, il serait difficile d'obtenir d'autres gains considérables sans risquer de nuire grandement au moral et d'imposer des restrictions d'ordre opérationnel. La question fera l'objet d'un examen.

Quant à la nécessité de mener des ICQ et des inspections d'entrepôts et de trouver une solution de rechange aux modalités de paiement, cette question ne peut être abordée qu'à l'intérieur du cadre de passation des contrats. Elle figurera donc dans le plan du gouvernement visant à examiner le cadre de passation des contrats décrit ci–dessus.

Au sein du MDN, le Comité directeur des coûts de déménagement a été formé de nouveau et projette de tenir sa première réunion cet automne. Les options éventuelles pour réduire davantage l'ECR et échelonner les déménagements devraient compter parmi les points à l'ordre du jour.

À propos de la vérification

Objectifs

L'objectif général de la vérification était de déterminer s'il est possible d'accroître l'optimisation des ressources grâce aux ententes en place qui permettent l'achat et la gestion des services de déménagement d'articles de ménage, plus précisément si :

- les ententes contractuelles en cours assurent des coûts raisonnables et des services de qualité ainsi qu'un processus juste et concurrentiel;
- la gestion des services de déménagement par le gouvernement est économique et efficiente;
- les contrôles en place sont suffisants pour empêcher la surévaluation du poids due à l'altération du poids, les réclamations d'assurance excessives et les conflits d'intérêts.

Étendue

Notre vérification a porté sur les déménagements d'articles de ménage dans l'administration fédérale qui relèvent du Comité interministériel sur les services de déménagement d'articles de ménage (le Comité). Il s'agit surtout :

- des déménagements dont s'occupent la Section des déménagements du MDN et la GRC;
- des déménagements dont s'occupe le Service central de déménagement de TPSGC (organisme de services communs);
- des déménagements outre–mer qui relèvent du MDN.

N'étaient pas visés par notre vérification les déménagements intérieurs qui relèvent de la Chambre des communes et les déménagements outre–mer effectués par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Nous n'avons pas vérifié non plus la décision de réinstaller un employé.

Critères

Les critères de vérification ont été établis d'après le principe de la passation des contrats du gouvernement qui est énoncé dans la politique sur les marchés du Conseil du Trésor et qui dit ceci :

1. L'objectif des marchés publics est de permettre l'acquisition de biens et de services et l'exécution de travaux de construction, d'une manière qui contribue à accroître l'accès, la concurrence et l'équité, qui soit la plus rentable ou, le cas échéant, la plus conforme aux intérêts de l'État et du peuple canadien.

2. Les marchés publics doivent être organisés de façon prudente et intègre, et il doivent :

    a) résister à l'examen du public au chapitre de la prudence et de l'intégrité, faciliter l'accès, encourager la concurrence et constituer une dépense équitable des fonds publics;

    b) donner la primauté aux éléments fondamentaux du mécanisme d'acquisition.

En outre, dans sa politique sur la fonction de contrôleur, le Conseil du Trésor oblige les ministères à établir leurs propres lignes de conduite en ce qui concerne le degré de précision que doit avoir la vérification des comptes pour qu'ils soit possible d'attester :

a) que les travaux ont été exécutés, les biens fournis ou les services rendus;

b) que le bénéficiaire a droit au paiement ou au règlement.

Selon cette politique, le processus de vérification des comptes devrait être examiné par le service de vérification interne du ministère.

Méthode

Nous avons examiné plusieurs secteurs d'intérêt pour répondre aux questions suivantes.

Premièrement, les ententes contractuelles en place ont–elle donné lieu à des services dont le coût et la qualité sont raisonnables, et le processus est–il juste et concurrentiel?

Deuxièmement, les procédés de vérification des comptes et les contrôles connexes fonctionnent–ils assez bien pour empêcher la surévaluation du poids due à l'altération du poids et les réclamations d'assurance excessives, et pour limiter, le cas échéant, l'étendue des opérations privilégiées entre les dirigeants du Comité et l'industrie du déménagement?

Troisièmement, les coûts réels de la fonction de gestion des déménagements d'articles de ménage reflètent–ils les attentes du gouvernement en matière de coûts et d'efficience, et les activités sont–elles exécutées comme elles le doivent?

En plus de ce qui précède, nous avons comparé les coûts et la qualité des services du gouvernement avec ceux de plusieurs autres organisations qui déménagent un grand nombre d'employés. Nous avons aussi recensé les meilleures pratiques de ces organisations qui pourraient profiter à l'administration fédérale. Finalement, nous avons examiné les rôles et les responsabilités des principales organisations qui participent au déménagement d'articles de ménage pour déterminer si des faiblesses significatives du rendement du gouvernement pouvaient être attribuées, le cas échéant, à des lacunes dans la reddition de comptes.

Notre méthode nous a d'abord amenés à déterminer les mesures que le gouvernement avaient prises pour répondre aux inquiétudes portées à l'attention du Comité permanent des comptes publics en 1995. Ensuite, nous avons évalué la nature et l'étendue des mesures prises par le gouvernement depuis 1995. Finalement, nous avons exécuté les tests et les procédés que nous avons jugés appropriés pour évaluer les systèmes en place dont l'objet est de prévenir le gaspillage et l'abus dans les secteurs qui intéressent le Comité des comptes publics.

Nous n'avons pas fait d'enquête pour déterminer l'étendue de la fraude, de l'abus ou des conflits d'intérêts; nous avons plutôt examiné les pratiques de gestion du gouvernement pour évaluer la possibilité de tels comportements.

Le déménagement d'articles de ménage a fait l'objet de plusieurs vérifications et examens internes; nous avons tenu compte des constatations de ces vérifications et examens dans la mesure où elles restaient pertinentes. Par exemple, dans une vérification interne de 1990 sur les réclamations liées aux déménagements de personnel militaire, le MDN étudiait des aspects importants de la réinstallation du personnel militaire. Entre 1991 et 1994, le Comité a entrepris trois études pour analyser les coûts de gestion des services de déménagement d'articles de ménage et recenser les économies possibles. En 1996, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation de TPSGC a examiné le processus d'appel d'offres et de passation de contrats utilisé pour les services de déménagement d'articles de ménage en 1996-1997. Aucun examen du genre n'a été effectué au sujet du processus de vérification des comptes.

Équipe de vérification

Manfred Kuhnapfel
Neil Maxwell
Jacques Marquis
Martha Lywak
Anne Hardy

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Vinod Sahgal.

Annexe

Correspondance échangée entre le président du Comité des comptes publics et le vérificateur général

Lettre du CCP au BVG, datée du 20 juin 1996

Ottawa, le 20 juin 1996

Monsieur Denis Desautels
Vérificateur général du Canada
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
11ème étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Monsieur,

Vous savez peut-être que le Comité permanent des comptes publics s'intéresse à la façon dont le gouvernement fédéral organise le déménagement des articles de ménage pour ses employés transférés.

D'après une estimation de 1994, les seuls frais de déménagement de fonctionnaires fédéraux ont atteint entre 100 et 120 millions de dollars. Au cours de la même période, entre 30 et 40 p. 100 des 80 000 à 100 000 déménagements totaux effectués par l'industrie des services de déménagement au Canada étaient attribuables au gouvernement fédéral. Ces déménagements entraînent donc des coûts considérables à la charge du Trésor et des contribuables du pays. De plus, toute mesure prise par le gouvernement fédéral dans ce domaine a des répercussions sur l'ensemble de l'industrie des services de déménagement et sur les tarifs que paie chaque citoyen pour faire déménager ses effets.

Le Comité, ayant étudié la question, a trouvé qu'il fallait l'approfondir davantage. Par conséquent, étant donné la nécessité de poursuivre l'examen et le coût lié aux déménagements des articles de ménage des fonctionnaires, le Comité permanent des comptes publics vous demande officiellement, à vous ainsi qu'à votre Bureau, d'étudier cet aspect des dépenses gouvernementales, et d'en faire rapport. Nous vous demandons que votre examen tienne compte entre autres des éléments suivants :

- la possibilité de réclamations abusives ou d'exagérations de poids, notamment les allégations faites dans le cadre de l'émission de télévision *Marketplace,* diffusée le 28 novembre 1995 par la CBC;
- le système en vigueur pour éviter le gaspillage et les abus de la part des compagnies de déménagement ou des fonctionnaires fédéraux;
- le nombre de civils et de militaires qu'emploie le gouvernement pour gérer et effectuer ces déménagements et ce qu'il lui en coûte;
- la possibilité qu'il existe des liens privilégiés entre les compagnies de déménagement et le Comité interministériel, chargé des déménagements;
- le fonctionnement du nouveau système d'attribution des contrats qu'utilise le Comité interministériel, incluant les critères utilisés pour faire la sélection des soumissionnaires retenus comme par exemple l'infrastructure en place.

Le Comité permanent serait heureux également de connaître vos suggestions quant aux mesures à prendre afin de réduire les coûts que supportent tant le gouvernement que les contribuables pour les services de déménagement d'articles de ménage.

Étant donné le sérieux du sujet et l'ampleur des coûts dont il est question, le Comité permanent demande que vous y accordiez une attention immédiate. Le personnel de recherche du Comité vous fournira tous les documents dont il dispose qui pourraient vous être utiles.

En terminant, j'aimerais, au nom du Comité, vous remercier, vous et votre bureau, de l'aide que vous nous avez apportée au cours de la dernière session.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le président,

Michel Guimond, député

Annexe (suite)

Lettre du BVG au CCP, datée du 8 juillet 1996

240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Le 8 juillet 1996

Monsieur Michel Guimond, député
Président
Comité permanent des comptes publics
726, avenue Royale
Beauport (Québec)
J1E 1Z4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 20 juin dans laquelle vous m'indiquez que votre comité demande que mon Bureau examine les services de déménagement des articles de ménage du gouvernement fédéral et fasse rapport à ce sujet. Je suis heureux de vous informer que nous avons étudié attentivement la demande du Comité et que nous avons décidé d'effectuer une vérification de l'optimisation des ressources des services de déménagement des articles de ménage, y compris les points particuliers que vous avez soulevés dans votre lettre.

J'ai donné une priorité élevée à cette vérification. Ainsi, nous allons réévaluer nos autres priorités de vérification de façon à pouvoir présenter dès que possible au Parlement les résultats de cette vérification. Étant donné l'étendue des questions contenues dans votre lettre, je prévois communiquer les résultats de notre vérification dans le premier rapport périodique de 1997, lequel doit être déposé en avril ou en mai. Le respect de cette date provisoire dépendra du niveau de complexité et de difficulté de la vérification et de nos échanges avec de nombreux ministères. Des travaux aussi complexes exigent au moins six mois de travail sur place, en plus du temps requis pour la planification, la rédaction du rapport et la publication.

J'espère que cette démarche répondra pleinement aux attentes du Comité. N'hésitez pas à communiquer avec moi si vous avez besoin de précisions quant à l'étendue et au calendrier de cette vérification ou pour toute autre question qui intéresse le Comité.

J'en profite pour remercier le Comité de l'intérêt qu'il a manifesté pour les travaux du Bureau au cours de l'année écoulée. Vos audiences et vos rapports jouent un rôle important dans l'obligation de rendre compte du secteur public.

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

Vérificateur général du Canada,

L. Denis Desautels, FCA

Chapitre 22

Les sociétés d’État — Appliquer la mesure du rendement

Table des matières

Page

Points saillants 22-5

Introduction 22-7

Les sociétés d'État continuent d'être un important véhicule stratégique pour le gouvernement 22-8

Nature des indicateurs de rendement 22-8

Objet de l'étude 22-9

Constatations de l'étude 22-9

Des objectifs clairs et le soutien de la direction sont des conditions préalables 22-10

Les indicateurs de rendement doivent être complets et équilibrés 22-10

Le processus de mise en oeuvre est aussi important que les indicateurs 22-13

Le processus varie d'une société à l'autre 22-13

La communication, les rapports et les examens réguliers par la direction sont essentiels 22-14

Les indicateurs de rendement peuvent servir à l'affectation des ressources rares 22-15

Les indicateurs de rendement peuvent servir de catalyseur de la synergie 22-15

La ventilation en cascade des indicateurs de rendement est nécessaire dans toute l'organisation 22-15

Il faut répartir la responsabilisation relative à chaque indicateur 22-16

Les indicateurs doivent être définis et validés 22-16

Il faut tenir compte des activités et éviter toute manipulation des résultats 22-16

L'utilisation d'indicateurs dans le cadre de la gestion permettra d'améliorer la communication de l'information sur le rendement 22-17

Conclusion 22-18

À propos de l'étude 22-19

Pièces

22.1 Évolution des sociétés d'État depuis 1993 22-8

22.2 Attributs de bons indicateurs de rendement 22-13

22.3 Étapes de l’élaboration d’un premier ensemble d’indicateurs clés de rendement 22-14

22.4 Liste de contrôle pour la définition des indicateurs de rendement 22-17

Les sociétés d’État — Appliquer la mesure du rendement

Vérificateur général adjoint : John Wiersema
Vérificateurs responsables : Pierre Serré et Grant Wilson

Points saillants

22.1 La direction et les conseils d’administration des sociétés d’État, ainsi que le gouvernement et le Parlement, ont besoin d’information sur le rendement pour déterminer jusqu’à quel point les sociétés d’État sont arrivées aux résultats escomptés. La mesure du rendement est au coeur d’une saine gestion et aide à répondre aux exigences redditionnelles.

22.2 Certaines sociétés d’État sont plus avancées que d’autres dans l’élaboration des indicateurs de rendement, mais le processus est en cours partout. L’expérience des sociétés, qui sont passées de la théorie à la pratique, sera sans doute utile à celles qui désirent des balises pour ce travail. À notre avis, l’utilisation, par les sociétés, d’indicateurs de rendement aux fins de gestion devrait permettre une meilleure communication de l’information sur le rendement de même qu’une réduction des lacunes importantes au cours du troisième cycle d’examens spéciaux.

22.3 L’appui de la direction, ainsi qu’une description claire des objectifs et des stratégies, sont essentielles à l’élaboration d’indicateurs servant à évaluer le rendement. Ces indicateurs peuvent être utilisés dans l’ensemble d’une société pour aligner les plans et les activités sur les objectifs et les rôles d’intérêt public de la société.

22.4 Une société doit posséder des indicateurs qui soient complets et équilibrés pour véritablement appuyer l’alignement des plans et des activités sur les objectifs et les rôles. Il existe de nombreux cadres de travail qui peuvent aider une société à élaborer et à mettre à jour son ensemble d’indicateurs.

22.5 Il est important que les conseils d’administration des sociétés d’État se servent des indicateurs de rendement pour surveiller et évaluer le rendement, et qu’ils exigent de la direction qu’elle élabore et utilise des indicateurs qui, du fait de leur importance, feront partie intégrante du processus de gestion.

22.6 Les conseils d’administration auraient peut–être avantage à déléguer à leur comité de vérification certaines responsabilités relativement à l’évaluation de la mesure du rendement et de la communication des résultats de cet exercice.

Introduction

22.7 La direction et les conseils d'administration des sociétés d'État, ainsi que le gouvernement et le Parlement, ont besoin d'information sur le rendement pour déterminer jusqu'à quel point les sociétés d'État sont arrivées aux résultats escomptés. Il faut des efforts constants pour améliorer la mesure et les rapports afin de fournir à la direction un outil efficace pour gérer les ressources et remplir le mandat de la société. Il faut aussi améliorer les rapports au Parlement.

22.8 Une information significative sur le rendement aidera les conseils d'administration à s'acquitter de leurs responsabilités de surveillance. Une mesure significative du rendement exige que la direction et les conseils d'administration établissent et utilisent des indicateurs de rendement en tant que partie intégrante de la gestion et de la régie des sociétés d'État.

22.9 En 1984, année où la *Loi sur la gestion des finances publiques* a été modifiée en profondeur, les exigences applicables aux sociétés d'État en matière de reddition de comptes et de contrôle étaient clarifiées. De même, les rôles et les responsabilités du conseil d'administration à l'égard d'une saine gestion étaient énoncés. Aussi les sociétés d'État sont–elles tenues de faire approuver annuellement par le gouverneur en conseil un plan d'entreprise où elles font état de leurs buts, de leurs objectifs et de leurs stratégies. Elles doivent aussi soumettre des rapports annuels au Parlement, y compris des énoncés de la mesure dans laquelle les objectifs pour l'année ont été atteints.

22.10 Nous avons souvent formulé des commentaires sur l'état de la mesure du rendement et de la communication de l'information à cet égard dans les sociétés d'État. Notre dernier compte rendu sur ce sujet a été présenté dans le chapitre 10 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1995. Nous y avons notamment fait ressortir les résultats de notre analyse du deuxième cycle d'examens spéciaux, qui sont en quelque sorte des vérifications de l'optimisation des ressources des sociétés d'État dont les résultats sont communiqués aux conseils d'administration. L'une de nos constatations précisait que, dans le groupe des sociétés où au moins une lacune importante avait été signalée (80 p. 100 des sociétés), il existait, pour chacune de ces organisations, une lacune importante soit au niveau de la planification générale et stratégique, soit au niveau de la mesure du rendement et de la communication de l'information à cet égard, soit au niveau des deux.

22.11 En 1996, nous avons entrepris des recherches sur les principes et les pratiques de la mesure du rendement, et avons amorcé un dialogue sur le sujet avec les sociétés d'État afin de les sensibiliser et de les intéresser davantage à l'information sur le rendement. Au cours de nos recherches sur les pratiques modernes de mesure du rendement, nous avons conclu qu'il est important d'élaborer un ensemble d'indicateurs clés restreint, mais complet, qui aidera chaque direction dans sa gestion. Par conséquent, nos discussions avec les sociétés d'État ont porté sur l'utilisation de l'information sur le rendement en tant qu'instrument de gestion stratégique. Ce dernier servirait alors de base à l'amélioration de la régie et de l'information communiquée au Parlement.

22.12 Les projets, lancés récemment par le gouvernement pour que les ministères et les organismes renouvellent le système de planification et de gestion des dépenses et de communication des résultats, confirment l'intérêt et l'importance croissants que l'on accorde à l'information sur le rendement. Dans les chapitres 5 et 11 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1997, qui s'intitulent respectivement « La communication de l'information sur le rendement dans le Système de gestion des dépenses » et « Vers une gestion axée sur les résultats », nous indiquons pourquoi nous pensons que la gestion axée sur les résultats fait partie intégrante d'une saine gestion. Le chapitre 11 en particulier propose un cadre pour la gestion axée sur les résultats ainsi que des principes pour le passage à ce genre de gestion.

Les sociétés d'État continuent d'être un important véhicule stratégique pour le gouvernement

22.13 Depuis 1993, année où nous avons fait un rapport exhaustif sur l'état de la communication de l'information sur le rendement par les sociétés d'État, l'actif qu'elles administrent est demeuré important et relativement stable, se situant à environ 54 milliards de dollars, alors que leur effectif a diminué du tiers. D'autres informations sur l'importance que ce secteur continue d'avoir sont présentées à la pièce 22.1. Au cours des dernières années, l'événement le plus important a été la privatisation de la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada et de la plupart de ses filiales à cent pour cent. De plus, la Société pour l'expansion des exportations, la Société du crédit agricole, la Banque de développement du Canada, la Société d'assurance–dépôts du Canada et le Conseil canadien des normes ont vu leurs lois habilitantes réexaminées et modifiées, ce qui a donné lieu à la clarification ou à l'élargissement de leur mandat et de leurs pouvoirs.

Pièce 22.1

Évolution des sociétés d'État depuis 1993

	Juillet 1993	**Août 1996**
Nombre de sociétés d'État mères (y compris les sociétés mères par intérim)	48	46
Nombre de filiales à cent pour cent	62	38
Nombre d'employés	118 000	78 000
Total des actifs administrés par les sociétés d'État*	53 milliards de dollars	54 milliards de dollars
Passif total à long terme*	33 milliards de dollars	36 milliards de dollars

* Sauf la Banque du Canada.

22.14 L'intérêt des sociétés d'État à l'égard de l'information sur le rendement croît de façon constante. Depuis que le vérificateur général du Canada a introduit, il y a trois ans, le Prix d'excellence des rapports annuels des sociétés d'État, ces dernières ont demandé de plus en plus de conseils sur la manière d'améliorer leurs rapports. Même s'il met l'accent sur la communication externe de l'information, le prix a amené les sociétés d'État à s'intéresser davantage à utiliser les indicateurs de rendement pour gérer en vue d'améliorer les résultats.

Nature des indicateurs de rendement

22.15 Les mesures peuvent être classées de nombreuses façons, mais parmi celles qui ont acquis reconnaissance et crédibilité, on en trouve qui ont trait aux intrants, aux extrants et aux conséquences. Les intrants représentent la quantité de ressources utilisées ou « consommées » par une activité ou un processus. Les extrants sont les produits et les services directs qu'une activité ou une organisation offre grâce à ses processus de travail. Les conséquences peuvent se diviser en conséquences intermédiaires et conséquences définitives. Les conséquences intermédiaires reflètent les effets directs des extrants produits, comme un avantage, un changement ou un effet pour un groupe client. Les conséquences définitives renvoient aux effets définitifs ou aux conséquences plus générales pour un groupe ciblé ou pour la société en général. Bien que les mesures des intrants et des extrants soient utiles, les mesures des conséquences ont plus d'importance pour déterminer jusqu'à quel point une société remplit son mandat.

22.16 Les mesures de la relation entre les intrants et les extrants (efficience) et de la relation entre les intrants et les conséquences (rentabilité) fournissent aussi de l'information de gestion utile. En outre, on considère que l'information explicative sur le contexte interne et externe qui peut influencer le rendement d'une société — comme les facteurs démographiques, la dotation en personnel et les tendances économiques — est essentielle pour compléter la définition du rendement.

Objet de l'étude

22.17 La présente étude avait pour objectif d'encourager une élaboration plus poussée et une utilisation plus grande de la mesure du rendement et de la communication de l'information sur le rendement dans les sociétés d'État. Nous y fournissons des suggestions précises et des exemples en faisant ressortir les conclusions importantes de nos recherches et de nos discussions avec les sociétés d'État. Nous espérons que les améliorations dans ce secteur permettront une réduction du nombre de lacunes importantes qui seront signalées dans le cadre du troisième cycle d'examens spéciaux, de même qu'une plus grande utilisation de l'information sur le rendement dans les régimes de gestion et de régie des sociétés d'État.

22.18 Dans le présent chapitre, nous résumons aussi, pour le compte du Parlement, nos travaux sur cette question. Nous soulignons l'importance de l'information sur le rendement pour une gestion efficace des sociétés d'État et une saine régie. Nous y décrivons notamment la nature des indicateurs de rendement, leurs qualités et leurs attributs et, par conséquent, ce à quoi le Parlement devrait s'attendre de la part des sociétés d'État. D'autres détails sur l'objectif, l'étendue et la méthode de l'étude se trouvent à la fin du présent chapitre dans la section intitulée **À propos de l'étude**.

Constatations de l'étude

22.19 Les sociétés d'État existent à des fins d'intérêt public. Nos discussions avec ces sociétés ont porté sur la mesure du succès obtenu dans leur rôle d'intérêt public. La mesure du succès doit comprendre la mesure des résultats d'intérêt public ainsi que les autres aspects des activités d'une société qui lui permettent d'avoir du succès et de continuer à en avoir. Il n'importe pas seulement que les sociétés d'État atteignent des objectifs à court terme, mais aussi qu'elles arrivent à des « réalisations durables ». Pour y parvenir, il faut un ensemble d'indicateurs clés qui donne une idée du succès futur de la société et qui facilite la gestion.

22.20 Idéalement, une société d'État devrait trouver dans ses pratiques et ses outils de gestion un ensemble d'indicateurs clés liés à son mandat, à ses objectifs et à ses stratégies. Ces indicateurs seraient communiqués abondamment et ventilés en cascade dans toute la société jusqu'au niveau de l'employé. Le rendement de la société serait mesuré en fonction de ces indicateurs clés et comparé non seulement aux plans et aux objectifs internes, mais aussi au rendement d'autres organisations en suivant des processus tels que l'analyse comparative.

22.21 L'élaboration des indicateurs de rendement en est actuellement à diverses étapes d'application dans chacune des sociétés d'État. Certaines d'entre elles utilisent des ensembles d'indicateurs clés qui sont, dans une large mesure, liés à leurs orientations stratégiques, quoique restant surtout au niveau général. Leurs indicateurs ne sont ventilés en cascade qu'à certains niveaux de la société, et le rendement est évalué principalement au regard des plans internes et soumis à peu de comparaisons avec des organisations de l'extérieur. Beaucoup de sociétés procèdent actuellement à l'élaboration d'ensembles d'indicateurs; certaines se demandent comment la mesure du rendement peut être mise en oeuvre efficacement, alors que d'autres en sont encore aux premières étapes de la mise en oeuvre.

Des objectifs clairs et le soutien de la direction sont des conditions préalables

22.22 Les sociétés d'État ont indiqué que les deux conditions suivantes devraient idéalement exister avant qu'elles ne se lancent dans la mise au point d'un ensemble d'indicateurs de rendement utiles à la gestion.

- **Objectifs et stratégies clairs.** Sans objectifs et stratégies d'ensemble clairs (issus et tributaires du mandat législatif et du rôle d'intérêt public de la société d'État), il est très difficile d'élaborer des mesures significatives. Si on ne connaît pas les résultats escomptés et si on ne sait pas comment les obtenir, il est difficile de gérer en fonction de ces résultats.

- **Soutien et adhésion de la direction.** Le soutien du conseil d'administration, du chef de la direction et de la haute direction est indispensable au succès des projets de mesure du rendement. Le soutien de la direction favorisera le climat organisationnel nécessaire pour appuyer l'utilisation des indicateurs de rendement à des fins de gestion.

22.23 L'importance d'avoir des objectifs et des stratégies clairs a été constatée par une société d'État lors d'une première tentative visant l'introduction d'un système de mesure du rendement. Après avoir examiné la faisabilité du projet, le gestionnaire responsable a indiqué au chef de la direction que la société n'était pas prête parce qu'elle n'avait pas articulé d'orientation stratégique claire. Le chef de la direction a accepté la conclusion du rapport de faisabilité et a reporté le projet jusqu'à ce que l'on clarifie les objectifs et les stratégies. Toutefois, les sociétés vivent des situations différentes et même si les objectifs et les stratégies peuvent nécessiter des éclaircissements, une société pourrait quand même songer à faire progresser son utilisation des indicateurs de rendement. Ainsi, le processus d'élaboration des indicateurs de rendement pourrait servir de catalyseur pour la clarification des objectifs et des stratégies.

Les indicateurs de rendement doivent être complets et équilibrés

22.24 Si l'on veut que les indicateurs de rendement aident à la gestion d'une société, il faut, au préalable, déterminer soigneusement ce qui doit être mesuré. Il importe qu'un ensemble de mesures comporte un nombre limité d'indicateurs (peut–être pas plus de 12 à 15 à l'échelle de la société) qui soient aussi représentatifs des principaux aspects de la société. La société doit mesurer, en plus des réalisations d'intérêt public, les principaux aspects de ses activités qui la mèneront au succès. En d'autres mots, l'exhaustivité des indicateurs dépend de la mesure de tous les facteurs clés de succès d'une société. Un ensemble d'indicateurs clés incomplet ou biaisé peut donner lieu à des comportements imprévus et donc, à des conséquences imprévues. Aussi, un ensemble incomplet d'indicateurs clés peut–il nuire sévèrement à l'évaluation de la mesure dans laquelle les objectifs énoncés ont été atteints.

22.25 En plus de l'exhaustivité, nous avons constaté que l'utilité d'un ensemble d'indicateurs clés est grandement améliorée si un certain équilibre est inhérent à l'ensemble. Une société doit veiller à ce que les indicateurs des intrants, des extrants, des conséquences et de l'efficience, qui sont étayés par des facteurs explicatifs, soient équilibrés. L'équilibre concerne aussi les choix à faire entre éléments parfois opposés comme long terme/court terme, mener/suivre et indicateurs financiers/ indicateurs non financiers. En outre, l'équilibre compense la distorsion que l'on crée en mettant l'accent sur certains facteurs clés de succès au détriment des autres.

22.26 Nos recherches et nos discussions avec les sociétés d'État nous ont permis de déceler certains secteurs clés qui reviennent constamment et qui doivent être mesurés. On y trouve les résultats d'intérêt public, l'orientation vers les clients, les ressources humaines, les résultats financiers, les processus internes et la gestion environnementale. La mesure dans laquelle chacun de ces secteurs joue pour une société en particulier dépend des activités et des circonstances de la société. En outre, nous avons constaté que les secteurs mesurés sont interdépendants en ce sens que les résultats obtenus dans un secteur peuvent influer sur les résultats obtenus dans d'autres secteurs.

22.27 **Intérêt public.** Il est particulièrement important pour les sociétés d'État de mesurer le rôle d'intérêt public pour lequel chaque société a été créée. La mesure de cet élément devrait refléter la raison même pour laquelle la société a été formée et continue d'exister; à ce titre, les mesures uniques sont souvent les plus difficiles à élaborer.

22.28 Orientation vers les clients. Les sociétés d'État doivent veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant d'indicateurs fondés sur les résultats et orientés vers les clients. La pertinence et l'acceptation des produits et des services constituent des aspects importants de l'orientation vers les clients. Les indicateurs dans ce secteur sont très utiles s'ils peuvent aider la société à apprendre de ses clients ou des parties intéressées par ses travaux. La satisfaction des clients, la part de marché et le maintien de la clientèle sont des exemples d'indicateurs utilisés dans ce secteur.

22.29 Ressources humaines. Les indicateurs dans ce secteur cherchent à établir si une société est capable de bien gérer ses ressources humaines. Il s'agit de voir jusqu'à quel point le personnel peut se réaliser pleinement tout en appuyant les objectifs et les stratégies de la société. Son infrastructure, y compris les processus administratifs et les systèmes d'information, a souvent une grande influence sur la façon dont la société aide les employés à manifester leurs capacités ou les empêche de le faire. L'engagement, la motivation et le perfectionnement des employés sont aussi des volets importants de ce secteur. Le roulement du personnel, le ratio des ordinateurs aux employés, les sommes ou les heures consacrées à la formation par employé et d'autres indicateurs souvent issus des sondages auprès des employés constituent des exemples d'indicateurs utilisés dans ce secteur.

22.30 Résultats financiers. Une société doit mesurer sa santé financière. C'est l'état de la santé financière d'une société qui lui permet de fournir des produits et des services aux clients ou aux parties intéressées. Le revenu net, le rendement des capitaux propres et le rendement de l'actif sont des exemples d'indicateurs utilisés dans ce secteur. Certaines sociétés peuvent aussi déterminer le niveau de financement gouvernemental requis.

22.31 Processus internes. Une société doit aussi mesurer les processus opérationnels qui sont indispensables à la fourniture de produits et de services, et qui ajoutent de la valeur pour les clients ou les parties intéressées. L'efficience, la productivité et la capacité de réagir sont précieuses à cet égard. Le coût unitaire (d'un extrant et/ou d'une conséquence), le temps de mise en oeuvre et le temps de réponse sont des exemples d'indicateurs utilisés à ce chapitre.

22.32 Gestion environnementale. La question de l'environnement joue un rôle de plus en plus important dans l'idée que le public se fait d'un bon gouvernement. Ce phénomène n'est pas particulier au gouvernement, mais le public jauge les activités de ce dernier en fonction d'une norme de performance environnementale très élevée. Par conséquent, les sociétés pourraient avoir à prêter plus d'attention à ce secteur en élaborant des indicateurs connexes. Ces derniers pourraient découler d'une stratégie de développement durable ou d'autres pratiques utilisées par beaucoup d'organisations privées pour la communication de l'information sur la performance environnementale.

22.33 Autres secteurs. Des indicateurs de rendement pourraient aussi être nécessaires dans des secteurs comme le leadership, la planification stratégique, l'orientation vers les fournisseurs et la planification axée sur l'amélioration. Le fil de trame commun est l'orientation claire de toutes les activités vers l'atteinte des buts et des objectifs de la société. Cette orientation permet d'aligner les efforts au sein de la société, ce qui favorise l'efficience du fait que seules les activités qui faciliteront l'atteinte des buts et des objectifs sont jugées dignes d'être entreprises. Le choix d'indicateurs individuels dans les secteurs clés, comme ceux précités, dépend aussi du contexte externe et interne d'une société. Le roulement du personnel, par exemple, peut être une mesure utile dans une société donnée, et n'avoir que peu d'utilité dans une autre.

22.34 Nous avons constaté que les sociétés d'État utilisent des cadres de travail qui les aident à élaborer et à maintenir un ensemble équilibré et complet d'indicateurs de rendement. Une société peut faire un choix parmi de nombreux cadres de travail, elle peut choisir des éléments de cadres différents ou elle peut ajouter des éléments à un cadre. Parmi les cadres dont nous avons pris connaissance dans nos recherches, on trouve la Kaplan and Norton Balanced Scorecard (carte de pointage équilibrée de Kaplan et Norton), des critères de prix comme ceux qui sont appliqués pour le Prix Canada pour l'excellence et le Malcolm Baldrige National Quality Award (prix national de la qualité Malcolm Baldrige), et des éléments de projets sur la qualité, notamment les normes promulguées par l'Organisation internationale de normalisation. En outre, la FCVI (anciennement la Fondation canadienne pour la vérification intégrée) a élaboré un cadre pour la régie de l'information à l'intention des conseils d'administration,

alors que l'Institut Canadien des Comptables Agréés a diffusé un cadre pour les critères de contrôle. L'objectif ultime de chaque société d'État est d'élaborer un ensemble complet et équilibré d'indicateurs clés de gestion, et non pas nécessairement de se conformer à un modèle ou à un cadre particulier.

22.35 Attributs de bons indicateurs de rendement. Bien que les ensembles d'indicateurs doivent être complets et équilibrés, les indicateurs comme tels doivent avoir certaines qualités pour être utiles. La pièce 22.2 présente une liste d'attributs de bons indicateurs de rendement. Ces attributs représentent les qualités que doivent avoir les indicateurs devant servir à mieux gérer les sociétés.

Pièce 22.2

Attributs de bons indicateurs de rendement

Un bon indicateur de rendement est **significatif** (compréhensible, pertinent et comparable), **fiable** et **pratique**.

Attributs	Explication
Significatif	
Compréhensible	• Clair (défini de façon claire et uniforme) • Mis en contexte (expliqué) • Concret (mesurable) • Sans ambiguïté quant à l'orientation
Pertinent	• En rapport avec les objectifs • Significatif et utile pour les utilisateurs • Attribuable aux activités
Comparable	• Possibilité de comparaison dans le temps, ou de comparaison avec d'autres organisations, activités ou normes
Fiable	• Bien représentatif de ce qui est mesuré (valide, non biaisé) • Dont les données voulues peuvent être reproduites (vérifiables) • Dont les données et l'analyse sont libres d'erreur • Non susceptible de manipulation • Capable d'équilibrer (de compléter) les autres indicateurs
Pratique	• Faisable sur le plan financier • Possibilité d'obtenir des données actuelles

22.36 Les ensembles d'indicateurs sont dynamiques. Les composantes d'un ensemble complet d'indicateurs utilisé à des fins de gestion sont sujets au changement dans le temps. Cela ne veut pas dire que les indicateurs qui mettent en lumière les « mauvaises nouvelles » doivent être retirés de l'ensemble, mais que les indicateurs doivent refléter les orientations et le contexte (interne et externe) changeants de la société. Un indicateur peut cesser d'être utile au fil du temps en raison de changements dans le mandat, les stratégies ou les objectifs de la société. Toutefois, la décision d'ajouter ou de retirer un indicateur ne doit pas être prise à la légère et dépend des circonstances de chaque société.

Le processus de mise en oeuvre est aussi important que les indicateurs

22.37 Les exemples ci–après mettent en relief des points communs et importants qui se dégagent des expériences vécues par des sociétés d'État dans l'élaboration d'indicateurs de rendement.

Le processus varie d'une société à l'autre

22.38 Les sociétés, qui ont décidé d'utiliser de façon exhaustive des indicateurs de rendement pour mieux gérer, suivent généralement les étapes énoncées à la pièce 22.3 pour élaborer un premier ensemble d'indicateurs clés avant de les utiliser. Même si la progression des étapes est logique, nos discussions avec les sociétés d'État ont révélé que l'ordre des étapes peut varier. Certaines étapes sont amorcées avant celles qui les précèdent dans l'ordre logique et d'autres sont menées de front. De plus, une fois qu'un premier ensemble a été établi, il faut s'attaquer à l'intégration des indicateurs dans le processus de gestion, ce qui englobe la tenue à jour de l'ensemble des indicateurs clés choisis et de leurs objectifs. L'élaboration d'un ensemble complet et équilibré d'indicateurs clés est un processus itératif qui peut se prolonger bien au–delà d'un an.

Pièce 22.3

Étapes de l'élaboration d'un premier ensemble d'indicateurs clés de rendement

- Clarifier les objectifs de la société par des renvois au mandat, y compris le rôle d'intérêt public, et obtenir un consensus à l'échelle de la société pour ce qui est de l'orientation et des résultats escomptés. (Cette démarche pourrait nécessiter des consultations avec les clients et d'autres parties intéressées.)
- Déterminer et définir clairement les facteurs critiques de succès, en vue d'atteindre les objectifs généraux déjà établis, ainsi que les principales activités de la société nécessaires à l'appui des facteurs précités. (Un cadre d'exhaustivité peut se révéler utile à cette étape.)
- Déterminer les indicateurs (clés) éventuels de niveau général.
- Fixer les objectifs de rendement.
- Définir et valider les indicateurs, notamment préciser les mécanismes de collecte des données.
- Choisir l'ensemble complet d'indicateurs clés pour la société.
- Établir les mesures ventilées en cascade dans toute la société.

22.39 Une société d'État a indiqué que les étapes de la mise en oeuvre suivent généralement son processus de planification générale et, par conséquent, elle a laissé entendre qu'il conviendrait peut–être d'examiner les facteurs externes susceptibles d'avoir une incidence importante sur la société. Selon elle, une société doit obtenir un consensus à l'égard de ces facteurs pour bien focaliser les orientations et les objectifs généraux. Elle croit aussi que les étapes signalées dans la pièce 22.3 devraient être reprises annuellement. Une autre société d'État a indiqué que les gens commencent à se concentrer sur l'essentiel à partir du moment où les indicateurs sont consignés et communiqués.

22.40 Une société d'État a mentionné que la démarche était essentielle à l'enracinement des concepts de la mesure du rendement dans le comportement des gens et à la mise en évidence de l'importance de la mesure. Une autre société d'État a précisé qu'il n'existait pas de « recette pour le succès ». Le processus d'élaboration et de sélection des facteurs de succès et des indicateurs de rendement appropriés et essentiels est propre à chaque société.

22.41 Une société a trouvé que le processus d'élaboration des indicateurs de rendement avait eu une incidence inattendue sur les opérations et les activités. En tentant de déterminer les indicateurs du caractère adéquat de sa collection, la société a constaté qu'elle ne savait pas bien ce que devrait être une « collection adéquate ». Par conséquent, elle a entrepris des recherches supplémentaires sur la nature et la taille de la collection souhaitée. Ce changement opérationnel a aussi permis à la société de relever les articles excédentaires et d'élaborer un plan d'action pour s'en départir et acquérir de nouveaux articles.

La communication, les rapports et les examens réguliers par la direction sont essentiels

22.42 Les sociétés d'État soulignent que la communication reste importante tant pour faire connaître le lancement du processus d'élaboration des indicateurs de rendement que pour communiquer les résultats. La dernière fonction donne l'occasion de recueillir de la rétroaction à l'échelle de la société, ce qui renforce le lien entre les activités et les stratégies et objectifs généraux.

22.43 Les indicateurs de rendement peuvent aussi servir à sensibiliser les gestionnaires à l'importance et à la nécessité d'avoir des niveaux élevés de rendement, d'établir des normes et des points de comparaison, et de motiver le personnel. Ils peuvent aussi jouer un rôle important dans la mise en oeuvre du plan stratégique d'entreprise.

22.44 La direction doit examiner régulièrement l'information fournie par les indicateurs de rendement. Sans cet examen et sans les mesures découlant de cet examen, le personnel de la société n'admettra pas l'importance des indicateurs et pourrait cesser de se concentrer sur l'atteinte des buts et des objectifs.

22.45 Une société d'État a souligné l'utilité d'inclure les indicateurs de rendement dans le plan d'entreprise, particulièrement lorsque le plan est largement diffusé dans toute la société. Cela aide les employés à mieux comprendre les objectifs et les stratégies de la société et la façon dont les progrès seront mesurés.

Les indicateurs de rendement peuvent servir à l'affectation des ressources rares

22.46 Une société d'État a indiqué qu'elle avait fait un grand pas en avant lorsqu'elle a su faire la distinction entre les indicateurs qui ne sont que des « statistiques utiles » et ceux qui peuvent servir à l'affectation des ressources. Si la société n'est pas prête à réaffecter des ressources lorsqu'un indicateur révèle qu'un objectif peut ne pas être atteint, il y a alors de bonnes chances que l'indicateur de rendement ne soit pas utile. Par ailleurs, cela peut aussi laisser croire que la direction ne s'est pas engagée à utiliser l'indicateur, ou que l'objectif lié à l'indicateur de rendement n'est pas un objectif général pertinent. Cet état de fait souligne la nécessité d'avoir un ensemble d'objectifs généraux bien élaborés et bien acceptés.

Les indicateurs de rendement peuvent servir de catalyseur de la synergie

22.47 Une société d'État a constaté que l'élaboration et la sélection d'indicateurs généraux de rendement a aidé à briser le « cloisonnement » organisationnel. L'effet du cloisonnement organisationnel est visible, par exemple, lorsque le chef de chaque secteur prépare une partie du plan d'entreprise et que les parties élaborées séparément sont rassemblées pour former le plan annuel ou quinquennal de la société. Cela peut entraîner un manque de synergie ou d'intégration du travail. Comme chaque secteur influe habituellement sur les autres secteurs généraux, la société a trouvé utile d'élaborer des objectifs à l'échelle de l'organisation et de les appuyer par des indicateurs pour éliminer ces cloisonnements. Selon la société, demander à chaque secteur quelle contribution il pouvait donner à l'atteinte des objectifs généraux et quand il pouvait le faire, et sensibiliser davantage chaque secteur aux interdépendances au sein de la société, ont permis de mieux centrer le travail de la direction.

La ventilation en cascade des indicateurs de rendement est nécessaire dans toute l'organisation

22.48 La ventilation en cascade des indicateurs est un processus par lequel chaque niveau successif (région, direction, unité, sous–unité ou individu) doit répondre de façon concrète et mesurable aux questions sur la manière dont ses activités contribueront à l'atteinte des orientations stratégiques et des conséquences énoncées dans le plan d'entreprise. La ventilation en cascade peut exiger l'établissement d'indicateurs différents aux divers niveaux de l'organisation, chacun appuyant les indicateurs généraux de rendement. Par ailleurs, un indicateur général de rendement peut se trouver à chaque niveau. Une société d'État a utilisé la série de questions suivantes pour la ventilation en cascade de ses indicateurs dans toute la société.

- Quelles démarches seront prises cette année pour contribuer à la mise en oeuvre du plan d'entreprise?

- Quelle conséquence visent les démarches?

- Comment les réalisations seront–elles mesurées?

- Quand le résultat sera–t–il atteint?

- Quels paramètres doivent accompagner cet objectif pour qu'on l'atteigne sans incidence négative sur les autres objectifs?

- Comment surveillera–t–on les résultats?

Il faut répartir la responsabilisation relative à chaque indicateur

22.49 Une société d'État répartit la responsabilisation en désignant un « responsable» pour chaque indicateur. Ainsi, le responsable d'un indicateur particulier est chargé d'intervenir d'après l'information fournie par l'indicateur. Si les mesures demandées dépassent le pouvoir du responsable, ce dernier porte la question à l'attention du palier de gestion suivant. Cette démarche favorise une gestion proactive où les responsables des indicateurs font rapport non seulement de la tendance des indicateurs qui leur sont assignés, mais aussi des mesures prises ou à prendre pour faire en sorte que les objectifs soient atteints.

Les indicateurs doivent être définis et validés

22.50 La pratique, selon laquelle ce sont les utilisateurs qui définissent les indicateurs, repose sur la prémisse suivante : les meilleurs indicateurs sont élaborés par les personnes qui s'occupent réellement des activités mesurées, et ces personnes devraient aussi être les premiers utilisateurs de ces indicateurs. Il faut, néanmoins, solliciter d'autres points de vue, notamment des clients et des autres parties intéressées. De plus, selon une société d'État, il est important qu'une équipe centrale valide les indicateurs en collaboration avec l'auteur. La validation sert à vérifier si les résultats fournis par les indicateurs sont bien ceux que comptent obtenir leurs futurs utilisateurs. Ainsi, l'auteur a la possibilité de confirmer que l'indicateur fournira vraiment l'information prévue. L'expérience de cette société d'État semble montrer que l'indicateur doit être validé par le responsable aussitôt que les données sous–jacentes à l'indicateur sont générées.

22.51 Une société d'État a remarqué que les premiers indicateurs à être mis en oeuvre étaient les plus faciles à définir et à valider. De ce fait, elle a constaté qu'elle n'attachait pas suffisamment d'importance aux indicateurs les plus difficiles, et peut–être les plus importants et les plus utiles, parce qu'elle avait la fausse impression d'avoir accompli sa mission. Ce exemple souligne l'importance de valider tous les indicateurs.

22.52 Il peut sembler relativement simple de définir un indicateur, mais il s'agit en fait d'une démarche qui prend du temps et qui est nécessaire pour l'élaboration d'un ensemble complet d'indicateurs de rendement. La liste des principaux éléments qu'il faut définir habituellement pour chaque indicateur se trouve à la pièce 22.4.

Pièce 22.4

Liste de contrôle pour la définition des indicateurs de rendement

• Nom de l'indicateur (comment cet indicateur sera appelé au sein de la société).	• Fréquence de la collecte des données (mois, semaine, trimestre, etc.).

• Renvoi au facteur critique de succès et à la stratégie (orientation stratégique qu'appuie l'indicateur).	• Horizon (un an, cinq ans, plus long terme).
• Définition technique (plus précisément, comment chaque élément des données intervient dans le résultat final visé par l'indicateur).	• Liens avec les autres indicateurs (précise les rapports entre les indicateurs).
• Sources, accessibilité et fiabilité des données (ce qui suppose qu'il faut traiter des questions liées aux systèmes d'information).	• Coûts de la collecte des données (combien la collecte ou l'obtention des données sous–jacentes coûte à la société).
• Propriétaire (responsabilités à l'égard du processus décisionnel et de la collecte des données).	• Importance (répercussions d'une diminution ou d'une hausse de l'importance de l'indicateur).
• Résultat actuel de l'indicateur (si l'information est disponible).	• Autres renseignements pertinents.

Il faut tenir compte des activités et éviter toute manipulation des résultats

22.53 La définition et la validation des indicateurs sont étroitement liées à l'incidence, sur ces derniers, des activités générales et particulières des sociétés. Il est essentiel que ces activités influent, dans une certaine mesure, sur les résultats à mesurer. Sans relation de cause à effet, l'utilité d'une activité de même que le caractère approprié des indicateurs connexes peuvent être remis en question et, de ce fait, réduire l'intérêt de la direction pour l'activité en question.

22.54 Il importe que le degré d'influence sur un indicateur ne se transforme pas en manipulation des résultats. Une société d'État, par exemple, a considéré le nombre d'objets présentés dans une exposition comme étant un indicateur possible de l'utilisation efficace d'une collection. Toutefois, elle a conclu qu'on pouvait manipuler l'indicateur simplement en choisissant des objets plus petits dans la collection. L'indicateur a été rejeté parce que la société a jugé que de telles actions avaient une influence qui n'était pas conforme aux visées de la société ou ne les favorisait d'aucune façon.

L'utilisation d'indicateurs dans le cadre de la gestion permettra d'améliorer la communication de l'information sur le rendement

22.55 Dans le chapitre 4 de notre rapport de 1993, on traitait de la question de la communication de l'information sur le rendement dans les sociétés d'État. Les modifications apportées, en 1984, à la *Loi sur la gestion des finances publiques* incorporaient, entre autres, les principes suivants :

- le Parlement sera informé des objectifs et des stratégies des sociétés d'État qu'aura approuvés le gouvernement;

- le Parlement recevra systématiquement de l'information actuelle et pertinente sur le rendement réel de manière à pouvoir juger de la mesure dans laquelle les sociétés d'État ont atteint les objectifs énoncés pour chaque période de planification.

22.56 La communication d'informations par rapport aux objectifs établis est un élément fondamental d'une saine gestion. En fait, la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques* accorde une importance considérable à la communication de l'information sur le rendement :

- dans le résumé de leur plan d'entreprise, les sociétés d'État doivent énoncer leurs objectifs, leurs stratégies et le rendement attendu pour l'exercice;

- dans leur rapport annuel, les sociétés d'État doivent indiquer la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints;

- le Conseil du Trésor a le pouvoir d'exiger que certains renseignements quantitatifs sur le rendement soient inclus dans les rapports annuels;

- le Conseil du Trésor a le pouvoir de faire vérifier des renseignements quantitatifs sur le rendement inclus dans les rapports annuels.

22.57 Dans le cadre du processus lié au Prix d'excellence des rapports annuels des sociétés d'État décerné par le vérificateur général du Canada, nous avons examiné les rapports annuels publiés récemment et les résumés des plans d'entreprise des sociétés d'État. Même s'il reste encore beaucoup de travail à faire dans ce domaine, nous avons constaté que la plupart des sociétés d'État avaient communiqué de l'information dans trois secteurs : le rendement financier, les conséquences d'intérêt public et les processus internes. Presque toutes les sociétés communiquent au moins deux indicateurs financiers, tandis que la plupart communiquent au moins un indicateur des conséquences d'intérêt public et un indicateur des processus internes. Parmi les indicateurs financiers qui sont utilisés le plus souvent, on trouve les revenus nets et le pourcentage du financement provenant de sources non gouvernementales. Les indicateurs d'intérêt public sont propres à chaque société. Les indicateurs des processus internes incluent, par exemple, le pourcentage des dépenses administratives par rapport aux coûts totaux, et le pourcentage des coûts de commercialisation par rapport aux revenus. Moins de la moitié des rapports que nous avons examinés contenaient des indicateurs de la satisfaction des clients; seuls quelques–uns comportaient des indicateurs portant sur les ressources humaines ou de l'information sur les pratiques environnementales.

22.58 Dans des rapports antérieurs, nous avons indiqué que les sociétés d'État doivent améliorer la communication de l'information sur le rendement. À notre avis, une fois que la direction aura élaboré des indicateurs et les aura utilisés pour gérer, les bases d'une communication efficace de l'information sur le rendement seront en place.

Conclusion

22.59 L'importance de l'information sur le rendement en tant qu'outil de communication et de gestion est manifeste. Des ensembles complets et équilibrés d'indicateurs clés de rendement fournissent de l'information utile qui permet d'améliorer les opérations, d'incorporer les activités quotidiennes dans les plans stratégiques, de surveiller et d'évaluer le rendement à tous les niveaux et de confirmer la validité des décisions stratégiques passées.

22.60 L'information sur le rendement est un outil puissant mais elle ne peut pas, à elle seule, permettre à la société de réussir. La direction doit tout de même déterminer et choisir les initiatives et les orientations stratégiques et y donner suite. Les indicateurs de rendement peuvent alors aider à déterminer si les stratégies et les actions ont influé sur le succès de la société, et peuvent fournir des intrants pertinents pour le processus décisionnel. La mesure du rendement ne remplace pas le leadership, pas plus qu'elle ne compense les mauvaises stratégies ou le manque de compétences essentielles.

22.61 Les conseils d'administration des sociétés d'État doivent se servir des indicateurs de rendement pour surveiller et évaluer le rendement, et ils doivent exiger que la direction élabore et utilise des indicateurs de rendement qui, du fait de leur importance, feront partie intégrante du processus de gestion. Les conseils

d’administration auraient peut–être avantage à déléguer à leur comité de vérification certaines responsabilités relativement à l’évaluation de la mesure du rendement et de la communication des résultats de cet exercice.

22.62 Le gouvernement et le Parlement doivent continuer à faire ressortir l’importance des indicateurs de rendement dans leur examen des résumés des rapports annuels et des plans d’entreprise des sociétés d’État.

À propos de l’étude

Objectif

La présente étude avait pour objectif d’encourager une élaboration plus poussée et une utilisation plus grande de la mesure du rendement et de la communication de l’information sur le rendement dans les sociétés d’État. Nous y fournissons des suggestions précises et des exemples concrets en faisant ressortir les conclusions importantes de nos recherches et de nos discussions avec les sociétés d’État. Le chapitre réitère aussi la nécessité pour les sociétés d’État de formuler des stratégies, des buts et des objectifs clairs et mesurables — le fondement d’une bonne mesure du rendement.

Si les sociétés utilisent la mesure du rendement comme aide à la gestion, nous nous attendons à ce que, à l’avenir, moins de lacunes importantes soient communiquées à la suite des examens spéciaux des sociétés d’État et qu’une meilleure information sur le rendement soit transmise aux conseils d’administration, au gouvernement et au Parlement.

Étendue et méthode

Nous avons entrepris des recherches sur les questions liées à la mesure du rendement surtout en raison de nos constatations du deuxième cycle d’examens spéciaux. Nos recherches ont commencé par un examen des pratiques actuelles et des innovations en matière de mesure du rendement tant dans le secteur public que dans le secteur privé. L’une de nos principales activités a été d’établir un dialogue avec 23 sociétés d’État afin de comprendre comment les concepts et les pratiques en matière de mesure du rendement étaient utilisés et comment les problèmes étaient réglés. Nous avons eu des discussions approfondies avec dix sociétés dont l’effectif total était de 16 000 personnes et dont les actifs se chiffraient à quelque 19 milliards de dollars. De plus, dans le cadre du processus lié au Prix d’excellence des rapports annuels des sociétés d’État décerné par le vérificateur général du Canada, nous avons examiné l’information sur le rendement communiquée dans les rapports annuels et les résumés des plans d’entreprise de toutes les sociétés d’État.

Équipe chargée de l’étude

Pour obtenir de l’information, veuillez communiquer avec les vérificateurs responsables, M. Pierre Serré ou M. Grant Wilson.

Chapitre 23

Les systèmes en développement — Prendre la situation en main

Table des matières

	Page
Points saillants	23-5
Introduction	23-7
Objet de la vérification	23-7
Les faits récents de l'histoire des systèmes en développement	23-7
Répercussions de la complexité opérationnelle et technique croissante	23-8
Observations	23-9
Notre évaluation des projets examinés	23-9
La planification des projets	23-11
La connaissance et la participation des clients sont essentielles	23-11
Il faut des équipes de réalisation pleinement intégrées pour que les projets soient avalisés et appuyés	23-12
Les propositions d'investissement et les analyses de rentabilisation doivent être complètes et actuelles	23-13
Les mandats de projet sont gage de discipline	23-14
Les plans de projet prévoient des programmes de gestion et de surveillance détaillés	23-14
Suivi et surveillance des projets	23-15
La division des tâches fait ressortir les biens livrables et les ressources	23-15
Des mesures d'évaluation objectives doivent compléter les mesures subjectives	23-16
Assurance de la qualité	23-17
L'assurance de la qualité doit être une fonction indépendante	23-17
Conclusion et recommandations	23-18
À propos de la vérification	23-24
Pièces	
23.1 Le modèle de maturité de la capacité (CMM)^{SM}	23-8
23.2 Aperçu des trois projets internes de technologie de l'information	23-10

23.3 État des projets traités en octobre 1995 et en novembre 1996 23-19

Les systèmes en développement — Prendre la situation en main

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Vérificateur responsable : Eric Anttila

Points saillants

23.1 Le gouvernement a entrepris la mise au point de plusieurs nouveaux systèmes d'information en vue de répondre aux besoins apparents des contribuables et de réduire ses dépenses. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné trois projets que des ministères géraient eux–mêmes. Nous avons constaté qu'ils présentaient beaucoup de risques semblables à ceux des projets exécutés à contrat : reporter le délai; dépasser le budget; et ne pas combler les besoins des usagers.

23.2 Par comparaison aux projets exécutés à contrat, les projets menés à l'interne étaient davantage axés sur les objectifs opérationnels des ministères et divisés en composantes plus faciles à gérer. En outre, la haute direction était plus engagée, les communications, plus efficaces, et les compétences et l'expérience du personnel, mieux utilisées.

23.3 Les responsables de deux des trois projets gérés à l'interne qui servent directement les Canadiens doivent avoir une meilleure connaissance des clients et de leurs besoins.

23.4 Les disciplines de la planification, de la surveillance et de l'assurance de la qualité réduisent les risques liés à la complexité opérationnelle et technique de projets exécutés à contrat et de projets gérés à l'interne. Cependant, les trois projets que nous avons examinés comportaient des lacunes dans ces secteurs.

23.5 Le manque de comptabilisation et de suivi des coûts réels des projets nous préoccupe beaucoup, et nous en avons déjà fait mention dans d'autres rapports. Sans suivi, les projets peuvent durer plus longtemps, coûter plus cher et produire moins que prévu. Même si nous avons pu obtenir des estimations raisonnablement exhaustives pour un projet, nous n'avons reçu les coûts réels précis pour aucun des projets. Nous estimons que chacun des trois projets examinés coûtera entre 50 millions et 100 millions de dollars aux contribuables.

Introduction

Objet de la vérification

23.6 Notre examen des systèmes en développement est la suite des travaux semblables que nous avons effectués durant les deux dernières années. Nous avons évalué la qualité de la gestion des projets de mise au point des systèmes afin de dégager les leçons à apprendre et les pièges à éviter. Dans le secteur, on définit communément un projet comme étant une entreprise limitée dans le temps qui vise à créer ou à améliorer un produit ou un service d'une façon qui le distingue des produits ou des services existants. Les projets ne se limitent pas à l'introduction de nouvelles technologies de l'information, mais ils peuvent être liés à toutes sortes d'activités humaines, comme le changement de la structure organisationnelle et le service à la clientèle. Au fil des ans, un ensemble imposant de meilleures pratiques a pu être constitué et nous y avons puisé pour faire nos évaluations des risques.

23.7 Cette année, nous nous sommes concentrés sur des systèmes de technologie de l'information gérés et mis au point par le personnel des ministères, avec l'aide d'experts–conseils individuels, au besoin. Nous désignons ces projets de mise au point sous le vocable de « projets internes ». Même si nous n'avons pas pu établir de coûts fiables pour les trois projets examinés cette année, les coûts estimatifs de chacun oscillent entre 50 millions et 100 millions de dollars. Dans le passé, notre attention s'était portée sur des projets de plus grande envergure dont les coûts s'établissaient souvent dans les centaines de millions de dollars et dont la mise au point était surtout assurée dans le cadre de contrats à prix fixe (ci–après appelés « projets contractuels »). Dans le présent chapitre, nous nous penchons aussi sur l'état d'avancement des huit autres projets examinés au cours d'exercices précédents et nous tirons des conclusions générales sur les principales différences et similitudes de risques entre les projets internes et les projets contractuels.

23.8 On trouvera plus de détails sur l'étendue et la méthode de la vérification de cette année à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Les faits récents de l'histoire des systèmes en développement

23.9 En mars 1997, le Comité permanent des comptes publics a tenu des audiences sur le chapitre 24 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1996 — « Les systèmes en développement — Obtenir des résultats ». Nous avons recommandé au Comité que tous les ministères produisent des plans d'action en vue de la mise en oeuvre du *Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologie de l'information* du Conseil du Trésor. Nous avons aussi laissé entendre au Comité que le Secrétariat du Conseil du Trésor se trouvait dans une position unique pour surveiller les projets de systèmes en développement qui requièrent l'approbation du Conseil du Trésor, et pour informer les ministres du Conseil du Trésor dans le cas où les projets seraient exposés à de graves risques de non–respect des délais, des budgets ou des exigences énoncés.

23.10 En juin 1996, les ministres du Conseil du Trésor ont enjoint aux ministères d'appliquer le *Cadre* aux projets existants, selon le cas, et aux projets futurs de technologie de l'information, et de confirmer qu'ils l'ont fait lorsqu'ils demandent l'autorisation du Conseil d'entreprendre ces projets. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que tous les ministères procèdent à la mise en oeuvre du *Cadre*. En outre, deux ministères ont annoncé leur intention d'améliorer leurs processus de mise au point de logiciels de manière à les faire passer au niveau 2 du Capability Maturity Model (modèle de maturité de la capacité) du Software Engineering Institute (institut des techniques de logiciel). (Voir la pièce 23.1) Le modèle compte cinq niveaux de gestion de plus en plus efficaces pour les processus de mise au point de logiciels, le niveau 5 étant le niveau optimal. De même, en réponse à une demande directe du Comité permanent des comptes publics, Transports Canada a déclaré qu'il appliquerait pleinement le *Cadre* s'il élaborait un autre système important.

Pièce 23.1

Le modèle de maturité de la capacité (CMM)[SM]

En 1986, le Department of Defense (ministère de la défense) des États–Unis a financé la mise sur pied du Software Engineering Institute, ou SEI (institut des techniques de logiciel), à la Carnegie Mellon University. L'institut a mis au point le Capability Maturity Model, ou CMM (modèle de maturité de la capacité), qui est désormais à la disposition de toutes les institutions dans le monde entier. Le modèle expose comment un organisme peut se donner une carte routière détaillée pour mettre en oeuvre un programme d'amélioration de l'élaboration des logiciels. Ce modèle peut aussi servir à évaluer le niveau de capacité d'un organisme ou mener à l'homologation d'un organisme par une équipe d'évaluation accréditée.

Le modèle comprend cinq niveaux de maturité qui décrivent la mesure dans laquelle un processus particulier est explicitement défini, géré, mesuré, contrôlé et efficace (« CMM, The Process Maturity Framework [cadre de maturité du processus] », 1993).

CMM est une marque de service de la Carnegie Mellon University.

Pour obtenir de l'information sur le CMM et ses cinq niveaux de maturité, consultez le site Web du SEI à l'adresse suivante : http://www.sei.cmu.edu.

23.11 Dans notre rapport de novembre 1996, nous avions recommandé que les ministères préparent des plans d'action pour la mise en oeuvre du *Cadre*. Le Secrétariat du Conseil du Trésor évaluera cette mise en oeuvre en s'appuyant sur une série de quatre niveaux cibles, et ce, à compter du début de mars 1998 jusqu'à 2002. La Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat affirme qu'elle examinera les progrès des 20 plus gros ministères vers le niveau à franchir en mars 1998. Dans le cadre de cet exercice, les ministères seront tenus d'élaborer un plan d'amélioration pour atteindre les objectifs des trois niveaux suivants.

Répercussions de la complexité opérationnelle et technique croissante

23.12 Dans les onze projets que nous avons vérifiés au cours des quelques dernières années, l'un des principaux facteurs qui contribuait aux risques des projets était la complexité opérationnelle et technique croissante. À notre avis, les risques liés à la complexité peuvent être traités efficacement grâce à la division des projets en composantes plus faciles à gérer et à l'amélioration de la planification et de la surveillance des projets.

23.13 Récemment, la complexité opérationnelle s'est accrue au gouvernement par suite des compressions budgétaires massives, de la réduction des effectifs (dans certains cas, sans réduction équivalente des exigences des programmes), des changements apportés aux programmes, de nouvelles lois, des regroupements de ministères et des réorganisations. Comme il est de plus en plus nécessaire de traiter l'information avec célérité et de manière à répondre aux besoins pressants tant des gestionnaires que des clients, les processus opérationnels doivent être remaniés afin de fournir de l'information en temps réel et au moment voulu. De plus, comme nous l'avons signalé dans le chapitre 12 de notre rapport d'octobre 1997, « Les technologies de l'information — La préparation à l'an 2000 », la situation à venir, connue comme le problème du passage à l'an 2000, a occasionné de nouveaux impératifs opérationnels qui menacent tous les autres projets des technologies de l'information dans la course aux ressources disponibles.

23.14 Les années 90 ont été le théâtre d'une montée de la sophistication technologique dont l'objet était de répondre à des besoins opérationnels plus complexes qui allaient au–delà de la simple automatisation des processus manuels. Les nouveaux systèmes reposent sur l'intégration des nouveaux processus opérationnels et des technologies à l'appui, comme le client–serveur, les transactions en ligne, les réseaux, l'Internet et les interfaces avec les nombreux systèmes existants. Trouver et perfectionner des talents techniques et opérationnels pour composer avec cette sophistication constitue en soi un risque majeur.

23.15 Pour répondre à ces exigences difficiles, les technologies de l'information doivent devenir partie intégrante des processus opérationnels. Les projets qui ont le plus de chances de succès sont ceux dont les équipes de

réalisation peuvent intégrer l'expertise opérationnelle et l'expertise technique pour créer de nouveaux moyens de livrer les produits et les services aux clients. Le défi pour les équipes de réalisation est de regrouper efficacement ces deux domaines d'expertise.

Observations

Notre évaluation des projets examinés

23.16 Un aperçu des trois projets internes que nous avons examinés figure à la pièce 23.2. À Revenu Canada, nous avons examiné le projet de Comptabilité normalisée et de restructuration du traitement des déclarations de revenus des sociétés (CN/T2). C'est un projet ambitieux et complexe visant des délais serrés, ce qui crée des risques de retard. Le Ministère a pris les mesures suivantes pour réduire les risques :

- aligner rigoureusement les objectifs du nouveau système sur les objectifs généraux de Revenu Canada;
- gagner l'engagement et l'appui soutenus de la haute direction;
- faire participer intensivement les utilisateurs éventuels du système planifié aux activités de mise au point;
- effectuer des évaluations régulières et indépendantes des risques;
- utiliser des normes de façon systématique;
- adopter de la discipline dans l'ensemble de la gestion.

Toutefois, il faut prêter plus d'attention au suivi de la durée des tâches, et ce, à un niveau suffisant pour permettre une surveillance étroite des progrès réels.

Pièce 23.2

Aperçu des trois projets internes de technologie de l'information

À Revenu Canada, le projet de **Comptabilité normalisée et de restructuration du traitement des déclarations de revenus des sociétés (CN/T2)** s'est amorcé au milieu de 1995. Il avait pour objet de rationaliser et d'intégrer tous les programmes de revenus administrés par le Ministère, à commencer par le système de traitement des déclarations de revenus des entreprises. Le projet de CN se poursuivra jusqu'en 2001 à un coût estimatif total de 82 millions de dollars sur cinq ans, y compris la maintenance périodique. Le coût du projet de restructuration du traitement des T2 est évalué à 24 millions de dollars sur cinq ans, y compris la maintenance. Ces projets sont financés à l'interne par le Ministère. Au moment de la vérification, la mise en oeuvre était prévue pour avril 1998. La mise en oeuvre du nouveau système de traitement des T2 est attendue maintenant pour plus tard, peut–être à l'automne de 1998, en raison de complexités imprévues dans les exigences opérationnelles.

Les **Systèmes libre–service** à Développement des ressources humaines Canada rassemblent 15 projets qui relèvent du même gestionnaire de projet et qui visent tous à améliorer les fonctions libre–service pour les clients. Ces projets de mise au point, dont la plupart ressortissent au domaine de l'assurance–emploi, ont été regroupés en 1995, de manière à ce que les efforts du Ministère soient mieux coordonnés vu les compressions budgétaires et la fermeture de nombreux bureaux locaux. Notre examen a porté sur les risques posés par l'ensemble des projets plutôt que par chacun d'entre eux. Nous estimons que ces 15 projets coûteront environ 50 millions de dollars sur cinq ans. Les projets en sont à diverses étapes de mise au point, et leur mise en oeuvre est prévue à diverses dates au cours des quelques prochaines années.

Le projet **Strategis** à Industrie Canada a été lancé en 1994. Il s'agit d'un projet conçu pour mettre de l'information commerciale

stratégique à la disposition des entreprises canadiennes par l'intermédiaire de l'Internet. La phase I du système a été mise en oeuvre en mars 1996, et son utilisation augmente progressivement. Les phases II et III ont pour objet d'améliorer le site Web, d'offrir plus de partenariats d'affaires et de présenter le commerce électronique comme un moyen de traiter avec Industrie Canada. Strategis devrait permettre le commerce électronique d'ici décembre 1998. Le succès du site dépend tant de la qualité du contenu informationnel que des technologies utilisées. Par conséquent, nous avons retenu les estimations de 22 millions de dollars établies par le Ministère, parce qu'elles tiennent compte du temps que les spécialistes du contenu ont mis pour préparer les documents versés dans le site Web à la phase 1. Le Ministère a estimé que 44 millions de dollars viendront s'ajouter au cours des deux prochaines années pour la mise au point et la maintenance des phases II et III de Strategis.

23.17 Au moment de la vérification des projets faisant partie des Systèmes libre–service à Développement des ressources humaines Canada, nous avons remarqué que les projets, pris collectivement, risquaient fort de ne pas atteindre leurs buts. Néanmoins, le Ministère a atténué les risques en délimitant l'étendue des projets de manière à ce que les risques financiers soient grandement réduits et à ce que les projets soient autonomes. Ce faisant, il a réduit les interdépendances entre les projets et les a protégés individuellement des retards que pourraient subir les autres projets. Il a aussi réduit les risques en effectuant l'essai de projets sur le terrain. Les projets obéissaient à des visées bien axées sur les objectifs stratégiques du Ministère, recevaient l'appui et l'engagement de la haute direction et faisaient bon usage de l'expertise interne. Conformément aux meilleures pratiques, on s'était efforcé d'établir une meilleure fonction d'assurance de la qualité. Toutefois, nous avons relevé, pour une partie ou pour l'ensemble des projets libre–service, des lacunes au niveau de la planification, des normes, de la documentation, de la gestion des tâches et de la gestion des demandes de changement.

23.18 À Industrie Canada, nous avons examiné les phases II et III de Strategis. À mesure que le projet avance, il pourrait présenter des risques élevés de non–respect des objectifs de temps, de coût et de service. Alors que le projet de Strategis s'est fait plus complexe et que son étendue s'est élargie, l'orientation et l'axe qui étaient bien établis pour la phase I sont devenus vagues, la gestion de Strategis n'est pas suffisamment intégrée au volet opérationnel d'Industrie Canada et la structure actuelle de gestion de projet ne conviendra peut–être pas pour obtenir les meilleurs résultats. Le Ministère s'efforce actuellement de faire entrer la phase I et certains éléments de la phase II dans les opérations de publication normales. La haute direction a affirmé que Strategis n'est pas simplement un site Web, mais un projet qui vise à transformer le Ministère en fournissant un accès aux ressources en information du gouvernement, aux transactions commerciales et à de nouveaux moyens de consultation. Toutefois, le montage d'un grand site Web constitue une activité relativement nouvelle pour les secteurs public et privé. Le Ministère a manqué l'occasion d'appliquer les meilleures pratiques de gestion de projet à une entreprise de ce genre.

23.19 En résumé, nous avons observé, pour ce qui est des meilleures pratiques, que les projets internes :

- étaient bien axés sur les objectifs ministériels et qu'ils recevaient l'appui soutenu de la part de la haute direction;
- étaient divisés en composantes faciles à gérer;
- faisaient bon usage des ressources internes;
- donnaient lieu à de bonnes communications entre les réalisateurs et les clients internes.

Toutefois, nous nous préoccupons du fait qu'aucun des projets n'est doté d'une fonction indépendante d'assurance de la qualité convenablement établie ni ne tient compte de la durée des tâches. Sauf pour le projet CN/T2, tous les projets doivent :

- afficher une discipline de planification qui définit en détail les tâches à accomplir dans des périodes raisonnables;

- consulter constamment les clients éventuels;
- gérer les demandes de changement;
- adopter une discipline relative aux normes et à la documentation.

La planification des projets

23.20 Dans le secteur de la planification, nous avons considéré les principaux éléments suivants :

- connaissance et participation des clients;
- équipes intégrées;
- analyse de rentabilisation;
- mandat de projet;
- plans généraux et détaillés des projets;
- plan d'assurance de la qualité.

La connaissance et la participation des clients sont essentielles

23.21 La planification commence par une bonne connaissance des clients et de leurs besoins. Une caractéristique commune aux trois systèmes examinés cette année est que les trois supposent la prestation de services à des clients de l'extérieur et que des partenariats sont établis avec le secteur privé, d'autres ministères et d'autres gouvernements. Cette caractéristique oblige donc les responsables des projets à déterminer clairement à qui s'adressent les services et à cerner des moyens de mener des consultations utiles auprès de la clientèle cible. Toutefois, dans deux projets sur trois, l'importance du travail à effectuer a été sous–estimée. Et, dans un environnement en mutation constante, nous avons trouvé que les consultations étaient rares ou qu'elles n'avaient rien à voir avec la définition ou la rectification des exigences pour le nouveau service. Si les consultations ne sont ni fréquentes ni périodiques, le projet risque de se heurter à une résistance tenace ou à de l'apathie une fois terminé.

23.22 Revenu Canada a tenu des consultations intensives pour la mise sur pied du projet de Comptabilité normalisée et de restructuration du traitement des déclarations de revenus des sociétés. Le Ministère a jugé nécessaire de poursuivre les discussions même si la mise au point du système va bon train. Comme les clients croyaient que le système entraînerait des effets considérables, Revenu Canada a réagi en continuant à faire preuve d'ouverture et d'honnêteté au sujet des coûts et des avantages. Le Ministère a réalisé une innovation importante : il a établi un comité directeur composé de représentants des partenaires provinciaux et du pouvoir décisionnel, et l'a chargé de coordonner les consultations continues sur la transmission électronique des déclarations de revenus des entreprises et sur la mise en oeuvre du processus.

23.23 Nous avons constaté que Développement des ressources humaines Canada avait pris des mesures pour réunir l'information déjà existante sur les clients et pour obtenir de l'information supplémentaire auprès de groupes clients ou d'associations. Le Ministère s'efforce de poursuivre les consultations dans le contexte de projets pilotes précis. Il a prévu des mécanismes pour recueillir les commentaires de ses clients par l'intermédiaire de ses

comptoirs de service. Toutefois, dans le cas des groupes clients qui ne s'adressent pas à ces comptoirs, le personnel reçoit la rétroaction et l'introduit manuellement dans un système de collecte d'information.

23.24 À Industrie Canada, le regroupement intensif des données utiles sur les clients au début du projet ainsi que les discussions continues avec des associations commerciales ont fourni au Ministère un moyen de se tenir au fait des besoins des clients. Le site Web de Strategis permet aussi aux utilisateurs de formuler des commentaires par courrier électronique. Le personnel d'Industrie Canada peut examiner ces commentaires à n'importe quel moment et y répondre. Toutefois, le fait d'obtenir la rétroaction de tous les clients visés, et pas seulement des personnes qui ont visité le site et qui veulent bien faire des remarques, représente un défi que le Ministère continue à relever. Au moment de la vérification, le Ministère, pour connaître sa clientèle toujours changeante et les besoins de celle–ci, demandait au personnel de Strategis de participer à des réunions d'associations industrielles, de recueillir des données sur les clients lors des nombreuses démonstrations du site Web et de mesurer l'activité sur le site Strategis.

Il faut des équipes de réalisation pleinement intégrées pour que les projets soient avalisés et appuyés

23.25 Même si l'on s'attendait à ce que le volet opérationnel d'un ministère dirige les consultations avec les clients et les premières étapes de la planification, il doit se créer une véritable synergie qui favorise la participation des analystes des technologies de l'information (TI) dans une équipe pleinement intégrée. À Revenu Canada, par exemple, l'équipe du projet de comptabilité normalisée est composée d'analystes et de gestionnaires des opérations et des TI, qui étaient installés dans le même immeuble pendant la préparation de la première analyse de rentabilisation et du plan d'ensemble. Il s'est créé entre eux une synergie qui a persisté même après que l'équipe, devenue trop nombreuse pour les locaux qu'elle occupait, a emménagé dans deux immeubles distincts. Cette synergie se poursuit avec la représentation active et continue de la direction des unités fonctionnelles qui parrainent le projet au sein de l'équipe de projet.

23.26 À Industrie Canada, les projets sont véritablement régis par les opérations, mais les équipes ne présentent pas le même niveau d'intégration. Par exemple, les secteurs fonctionnels sont assez autonomes et, dans de nombreux cas, ils disposent de leur propre personnel des TI pour préparer leurs applications et leurs bases de données pour le site Web. À notre avis, c'est la raison pour laquelle il est si difficile de faire de Strategis plus qu'un simple site Web. En effet, le Ministère dans son ensemble n'a pas encore pleinement avalisé et appuyé la coordination des normes de qualité à partir d'un point central, ce qui aiderait Strategis à être un « projet de transformation » pour les entreprises canadiennes et pour le Ministère comme tel.

23.27 À Développement des ressources humaines Canada, les unités fonctionnelles dirigent toutes les activités des TI, mais la mise au point des systèmes suit un modèle plus traditionnel qui prévoit une distinction organisationnelle entre les réalisateurs de projets et leurs clients. Les exigences sont transmises au personnel des TI et un système fonctionnel est remis aux clients plus tard. Les employés des opérations et le personnel des TI ne font pas partie d'équipes intégrées; ils comptent plutôt sur des réunions et d'autres consultations pendant tout le processus.

Les propositions d'investissement et les analyses de rentabilisation doivent être complètes et actuelles

23.28 Une bonne connaissance et une bonne participation des clients ainsi qu'une équipe intégrée sont les préalables d'une bonne planification. Dans le cadre de la planification, l'équipe intégrée doit préparer une proposition d'investissement ou une analyse de rentabilisation détaillée rigoureusement axée sur les objectifs opérationnels de l'organisation. L'analyse de rentabilisation fournit aux cadres supérieurs et aux autres intéressés de l'information sur les coûts, les avantages pour l'entreprise, le rendement de l'investissement et les risques liés au système proposé, de sorte qu'une décision pour ou contre le lancement du projet puisse être prise.

23.29 Au fil des ans, le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié des lignes directrices sur la préparation des analyses de rentabilisation et des analyses coûts–avantages. Plus récemment, la nécessité de préparer de telles

analyses a été réitérée dans le *Cadre* du Conseil du Trésor de mai 1996. Elle a reçu aussi l'appui d'un nouveau guide intitulé *Exécution et utilisation d'une analyse de rentabilisation des projets de technologie de l'information*, qui a paru pour la première fois en mai 1995 et qui a été réédité en novembre 1996. Le guide explique en détail ce qu'est une analyse de rentabilisation et indique comment déterminer les coûts et les avantages, préparer les plans en vue de la réalisation de ces avantages, évaluer les risques, analyser et présenter les options et effectuer des examens pour confirmer et mettre à jour les analyses de rentabilisation pendant la durée des projets de TI.

23.30 Il est important que les analyses de rentabilisation soient tenues à jour. Une mise à jour peut servir de fondement à ce que le *Cadre* appelle une « borne », c'est–à–dire le moment où l'on décide de passer ou non à la prochaine étape du plan.

23.31 Pour aider les ministères à cerner les secteurs à améliorer, nous avons profité de la vérification de cette année pour examiner les analyses de rentabilisation qui ont vu le jour depuis la parution des nouvelles lignes directrices du Conseil du Trésor sur ce sujet. Même si des analyses de rentabilisation avaient été préparées et, en quelque sorte, mises à jour pour les trois projets examinés, nous avons remarqué que de nombreux éléments des lignes directrices n'avaient pas été suivis. Il aurait fallu traiter les questions ci–dessous pour que les analyses de rentabilisation soient conformes aux nouvelles lignes directrices du Conseil du Trésor.

- Les coûts n'étaient pas tous inclus dans les analyses de rentabilisation. Dans les trois cas, certaines catégories de coûts n'ont pas été prises en considération, par exemple, les fonds investis avant la préparation de l'analyse de rentabilisation. Dans deux cas, les coûts ont été estimés pour la mise au point des systèmes seulement, et non pour la maintenance périodique. Ce facteur peut avoir une incidence considérable sur la décision d'investir et sur le rendement éventuel de l'investissement pour le gouvernement.

- Dans aucun des cas, les évaluations des risques, c'est–à–dire les problèmes éventuels auxquels pourraient se heurter la mise au point et la mise en oeuvre efficaces des systèmes proposés, n'étaient incluses dans les analyses de rentabilisation présentées à la haute direction. Revenu Canada a évalué les risques peu après les analyses de rentabilisation.

- Dans les trois cas, l'analyse des investissements proposés n'a pas tenu compte des mesures du rendement financier, comme le rendement des investissements, ni des autres critères d'investissement proposés par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans son guide sur les analyses de rentabilisation.

- Aucun des trois rapports d'analyse de rentabilisation n'était complet puisqu'il ne contenait pas l'information précitée et qu'il ne décrivait pas les solutions envisagées en contrepartie des stratégies proposées.

23.32 Les questions relevées exposent le gouvernement à des risques : des décisions concernant des investissements importants peuvent être prises à la lumière d'estimations ou de renseignements incomplets ou inexacts, ce qui aurait pour résultat des rendements beaucoup plus bas que ceux attendus. Pour que de bonnes décisions soient prises au début du projet, il faut de l'information exacte et complète.

Les mandats de projet sont gage de discipline

23.33 Dans le cadre de notre examen de la planification des trois projets internes, nous avons décelé une pratique utile et efficace : l'élaboration de mandats de projet. Un mandat de projet est un document évolutif qui énonce les buts du projet, les rôles et les responsabilités de chaque membre de l'équipe ainsi que les interdépendances entre les projets et les tâches. Les principaux paramètres des investissements dans le projet sont déterminés dès le départ de même que les principales hypothèses opérationnelles et techniques, les biens à livrer, les étapes et les tâches du projet, les estimations et les assignations de tâches et les critères d'évaluation du succès. Le mandat de projet est mis à jour à chaque étape principale du projet.

23.34 Revenu Canada a préparé des mandats pour chaque composante principale du projet de CN/T2. Développement des ressources humaines Canada a aussi adopté cette pratique, mais au moment de notre vérification, il l'avait appliquée seulement à deux des quinze projets qui constituaient les Systèmes libre–service.

23.35 Par comparaison aux projets contractuels, les projets internes ont tendance à afficher un niveau de discipline moindre pour ce qui est de la gestion de projet, niveau qui est précisé dans les contrats. À notre avis, les mandats de projet constituent un moyen important d'intégrer des éléments de ce niveau de discipline dans les projets gérés à l'interne. Les mandats de projet deviennent en réalité des contrats internes qui guident les équipes de projet.

Les plans de projet prévoient des programmes de gestion et de surveillance détaillés

23.36 **Plans de projet.** La discipline que suppose la préparation du mandat de projet facilite la préparation du plan de projet. Il existe de nombreux ouvrages sur la gestion de projet, et il est possible d'acheter de bonnes méthodes d'élaboration et de planification et de nombreux outils de planification efficaces.

23.37 Lors de notre examen de la planification des projets internes, nous avons relevé la meilleure pratique à Revenu Canada. Ce dernier a élaboré un plan général descendant et une série de plans détaillés sur des horizons raisonnables, qui énuméraient tous les principaux lots de travaux ou segments de projet. Les lots de travaux étaient ensuite divisés en plans décrivant les tâches et couvrant des périodes d'une ou de deux semaines. Les principales interdépendances à tous les niveaux et les éléments du chemin critique étaient aussi précisés.

23.38 Pour valider ce plan descendant, Revenu Canada a appliqué une planification ascendante à laquelle ont pleinement participé toutes les personnes responsables des tâches. Le Ministère a fait un examen exhaustif des plans par niveau de tâche afin de vérifier tous les détails et de reconstituer les plans. En qualité de membres des équipes intégrées, les employés des unités fonctionnelles ont participé pleinement à cette opération de validation.

23.39 **Critères d'achèvement des tâches.** Pour être tout à fait efficaces au niveau des tâches, les plans de projet doivent indiquer de façon assez précise le résultat à obtenir pour que l'on puisse dire avec certitude si oui ou non les travaux sont achevés. Cela suppose que des normes de qualité ont été fixées pour chaque tâche particulière. Nous sommes d'avis qu'une tâche devrait être considérée comme achevée après qu'elle a franchi la « borne » qualité, pas avant. Les tâches d'aucun des projets examinés cette année n'étaient définies à un niveau de détail aussi élevé.

23.40 **Révision des plans.** Il faut considérer tous les éléments de planification comme des documents évolutifs qui doivent être réexaminés et révisés périodiquement, au besoin. Lors de ces révisions, toutes les parties doivent être consultées, les risques, réévalués et les hypothèses de planification, reformulées. Chaque révision en profondeur du plan doit donner lieu à une révision de l'analyse de rentabilisation et permettre de décider si l'on poursuit le projet jusqu'à la borne suivante.

23.41 La planification vise la formulation des programmes de gestion et de supervision de façon assez détaillée pour permettre une surveillance et un suivi efficaces de l'exécution des tâches jusqu'à ce que le projet soit mené à terme.

Suivi et surveillance des projets

La division des tâches fait ressortir les biens livrables et les ressources

23.42 De bons plans prévoient des points de repère importants qui permettent la mesure et le suivi des progrès. La division appropriée des tâches sur des périodes raisonnables précise non seulement les biens livrables à produire,

mais aussi les ressources nécessaires. Comme nous l'avons indiqué, lorsque l'on détermine les biens livrables, il faut définir les normes de qualité à respecter avant qu'il ne soit possible de considérer une tâche comme terminée. La définition des ressources doit être très explicite et, dans la mesure du possible, désigner les personnes en cause et toutes les autres ressources nécessaires à l'exécution du travail.

23.43 L'ampleur et la complexité mêmes des projets technologiques et opérationnels d'aujourd'hui obligent la direction à exercer une surveillance appropriée pour obtenir les résultats escomptés. La principale conséquence de la surveillance est l'application rapide de mesures correctives lorsque le comportement ou les résultats s'écartent du plan. Les responsables des projets internes examinés ont pris soin de diviser les exigences des systèmes en composantes plus faciles à gérer. Même si cette démarche ajoute au niveau de complexité d'un projet et nécessite plus de surveillance sous forme de coordination, de rapports et de communications, elle reste préférable à la démarche des mégaprojets. Toutefois, à l'exception du projet de CN/T2 de Revenu Canada, aucun des lots de travaux des projets internes examinés n'avait été divisé en tâches plus petites et détaillées au point de servir d'outils utiles à la surveillance des progrès réels et à la prise de mesures correctives.

Des mesures d'évaluation objectives doivent compléter les mesures subjectives

23.44 Dans le cadre de leur rôle de surveillance, les gestionnaires doivent disposer de mesures objectives des progrès et du rendement en plus de leurs propres évaluations subjectives. Pour aucun des projets examinés, le temps véritablement consacré au projet n'avait été mesuré en vue d'être comparé à l'estimation incluse dans le plan directeur. À notre avis, il s'agit d'un outil fondamental du suivi et de la surveillance des projets. Cette mesure est nécessaire non seulement parce qu'elle permet d'avertir la haute direction des retards possibles, mais aussi parce qu'elle permet d'apprendre des leçons importantes en vue de mieux estimer le temps qu'il faudra pour mener à bien les tâches futures.

23.45 Aucun des gestionnaires des projets examinés ne possédait l'information nécessaire pour déterminer les coûts réels des tâches des projets. Dans les trois cas, les coûts des ressources humaines, qui constituent toujours la composante la plus importante des coûts réels des projets, étaient connus seulement de façon générale et ne pouvaient pas être ventilés par tâches. Deux des objectifs de la surveillance des projets sont de déterminer combien de temps productif a été consacré aux tâches précises des projets et combien de travail a été réellement exécuté par rapport au plan. Les gestionnaires peuvent ainsi prévoir l'éventuel déroulement du reste du plan et prendre des mesures correctives, au besoin.

23.46 En règle générale, les gestionnaires ont besoin de plusieurs méthodes pour mesurer le rendement et l'état des projets. Comme nous l'avons mentionné précédemment, au moment d'établir le plan, des efforts considérables doivent être déployés pour que les tâches soient de courte durée (une ou deux semaines) et définies de manière à ce qu'un extrant concret et mesurable soit produit. La mesure du temps réel consacré à une tâche procure au gestionnaire une estimation des progrès réalisés par rapport à l'estimation initiale. Une mesure moins fiable et même plus incertaine est fournie par un jugement subjectif, même si des examens par les pairs et des « revues générales » du contrôle de la qualité peuvent venir l'étayer.

23.47 À Revenu Canada, le temps n'est pas mesuré, mais la direction a compensé cette lacune en définissant des tâches de courte durée, assorties d'extrants concrets, et en prévoyant des examens des tâches par les pairs. La direction soutient que ces examens sont assez approfondis et opportuns pour faire ressortir rapidement l'état exact des tâches et pour lui permettre de prendre des mesures correctives.

23.48 Tant à Développement des ressources humaines Canada qu'à Industrie Canada, les progrès sont mesurés au moyen d'évaluations subjectives et d'examens de ces évaluations par la direction. Il n'y a pas de suivi du temps ni d'examen par les pairs qui pourraient donner une idée plus objective des progrès. À notre avis, même si l'évaluation et l'examen des projets par des gestionnaires expérimentés sont importants, ils ne sont pas suffisants pour la surveillance et le suivi. Avant que la direction ne se rende compte qu'une estimation de temps est incorrecte, la date

de livraison d'un bien peut être échue et avant qu'un plan antisinistre ne soit créé, le projet tout entier peut être près d'un dépassement de budget. Pour atténuer ce risque éventuel, il faut que les composantes des projets soient assez petites, que les durées des tâches soient très courtes et que la direction intervienne rapidement et de façon décisive pour contrer une estimation de temps incorrecte ou se rattraper après un délai échu.

23.49 Développement des ressources humaines Canada et Industrie Canada se servent d'une technique d'élaboration selon laquelle un ensemble de prototypes améliorés de façon progressive permet au personnel hiérarchique opérationnel de valider les exigences et de surveiller certains extrants concrets du processus. Même si nous conseillons cette technique comme un moyen utile et efficace d'élaborer rapidement des systèmes et de faire participer le personnel opérationnel pendant tout le processus de mise au point, nous ne la voyons pas remplacer une surveillance et un suivi appropriés de la part de la direction. Nous craignons aussi que les prototypes ne créent une illusion de progrès réel, alors que des questions comme la sécurité, la fiabilité et la capacité de modifier les dimensions et la configuration n'ont pas été tout à fait réglées. Dans beaucoup de cas, ces prototypes nécessitent des refontes en profondeur avant d'être installés comme systèmes de production.

23.50 Ironiquement, le gouvernement ne s'impose pas toujours les mesures de rendement qu'il exige des entrepreneurs. Lorsque le gouvernement fait exécuter à contrat ses travaux de mise au point de systèmes, il exige toujours de l'entrepreneur des mesures de rendement par rapport aux coûts et à l'échéancier. Dans les projets internes examinés, le gouvernement ne s'était imposé les mêmes exigences à aucun moment.

Assurance de la qualité

23.51 On confond souvent assurance de la qualité et contrôle de la qualité. L'assurance de la qualité est une fonction à laquelle la direction, le client et le parrain du projet peuvent se fier pour se convaincre que la qualité souhaitée est obtenue. Elle suppose la validation de tous les processus qui seront utilisés pour obtenir les résultats voulus. Le contrôle de la qualité est une fonction qui permet de surveiller les biens livrables et de vérifier, à chaque étape du processus, que les résultats appropriés sont bel et bien produits. Le personnel chargé de l'assurance de la qualité aide à établir les critères qui seront utilisés pour vérifier les résultats. L'assurance de la qualité fait usage des résultats du contrôle de la qualité pour évaluer et améliorer les processus qui produisent les biens livrables et, dans le temps, pour faire en sorte que la responsabilité à l'égard de la qualité devienne partie intégrante du travail de tout le monde.

L'assurance de la qualité doit être une fonction indépendante

23.52 Pour être efficace, l'assurance de la qualité doit être indépendante de la mise au point et de la gestion opérationnelle. Elle devrait avoir le pouvoir de recommander les changements à apporter aux processus utilisés par les employés chargés de la mise au point et des opérations, et d'en faire le suivi. En faisant relever la fonction d'assurance de la qualité directement d'un niveau de la haute direction, on place cette dernière dans une position où elle dispose de l'autorité dont elle a besoin pour faire en sorte que les changements nécessaires soient apportés. Il est plus probable que les intéressés avalisent le projet s'ils ont l'impression que la haute direction appuie l'assurance de la qualité.

23.53 Il est dans l'intérêt du parrain et du chef du projet, et de la direction d'appuyer fortement la fonction d'assurance de la qualité au moyen d'un examen objectif qui valide les plans, les normes et les procédés applicables au projet. Cela permet d'accroître la confiance accordée aux processus et aux résultats du projet et la probabilité que les attentes des clients et du parrain du projet sont satisfaites.

23.54 Revenu Canada ne dispose pas d'une fonction indépendante d'assurance de la qualité, mais le contrôle de la qualité intervient durant tout le projet. Nous craignons que, sans fonction d'assurance de la qualité, le Ministère

ne dispose pas des moyens d'évaluer systématiquement les leçons tirées du contrôle de la qualité et de les prendre en considération.

23.55 À Industrie Canada, il n'y a aucun mécanisme capable d'assurer que l'intégration du service et du contenu répond aux attentes des clients, sauf pour ce qui est de la rétroaction que transmettent les clients au Ministère par courrier électronique. À notre avis, cela ne convient pas pour un site Web qui se veut l'unique guichet où les entreprises peuvent obtenir de l'information stratégique et transiger avec le gouvernement. Si le Ministère était doté d'une fonction indépendante d'assurance de la qualité, il arriverait peut–être à obtenir le plein effet de synergie que produit la collaboration entre le personnel technique et le personnel opérationnel responsable de l'information.

23.56 À Développement des ressources humaines Canada, la direction a pris des mesures concrètes pour établir une fonction indépendante d'assurance de la qualité. Un directeur a été nommé et chargé de coordonner toutes les activités de contrôle de la qualité et d'examiner les processus de mise au point du Ministère afin d'en recenser les lacunes par rapport au *Cadre*. Cette fonction d'assurance de la qualité en est à ses débuts et il est trop tôt pour prévoir si elle sera efficace à l'avenir. Comme Développement des ressources humaines Canada a été mandaté pour être, auprès des Canadiens, le guichet unique qui donne accès à toutes les activités du gouvernement en matière de recherche d'emploi, la direction croit qu'une fonction d'assurance de la qualité pleinement appuyée est nécessaire pour que les partenaires et les clients du Ministère aient l'assurance qu'on répondra entièrement à leurs attentes à l'égard d'un service de grande qualité.

Conclusion et recommandations

23.57 Comparaison des projets internes et des projets contractuels. En trois ans, nous avons examiné onze projets, dont quatre projets internes. (La pièce 23.3 dresse l'état des huit projets vérifiés antérieurement.) Même si nous n'avions pas l'intention de faire une comparaison détaillée des projets internes et des projets contractuels, nous avons relevé des ressemblances et des différences dans les profils de risques qui nous permettent de tirer des conclusions générales. Dans l'ensemble, nous avons conclu, tant pour les projets internes que pour les projets contractuels, que les pratiques devraient être améliorées de manière à fournir l'assurance que les projets répondront aux besoins des clients tout en respectant les délais et le budget.

Pièce 23.3

État des projets traités en octobre 1995 et en novembre 1996

Systèmes examinés	Mesures prises par les ministères	Répercussions
Remaniement des programmes de la sécurité du revenu à Développement des ressources humaines Canada (DRHC)	En 1995, nous avions indiqué que la haute direction devait continuer à prendre des mesures correctives à l'égard du projet de Remaniement des programmes de la sécurité du revenu. En 1996, le Conseil du Trésor a approuvé la présentation de DRHC pour : • obtenir un calendrier révisé et une hausse budgétaire d'environ 80 millions de dollars; • faire modifier les biens livrables aux termes du contrat. Le Conseil du Trésor a gelé la moitié de la hausse budgétaire jusqu'à ce que les résultats d'une analyse indépendante des risques du projet soient connus. À la suite de l'analyse des risques, la direction a créé une équipe spéciale et l'a dotée du pouvoir de prendre toutes les décisions nécessaires pour la mise en oeuvre des fonctions qui, selon	Tous les travaux futurs seront exécutés par « composantes faciles à gérer » et viseront des spécifications détaillées pour des périodes raisonnables, comme nous l'avons recommandé dans nos vérifications antérieures.

Systèmes examinés	Mesures prises par les ministères	Répercussions
	elle, produiront les meilleurs avantages avant l'an 2000. Tout autre travail d'élaboration sera géré à l'interne après décembre 1997.	
Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel (SFIM) de Transports Canada	Le SFIM a été pleinement mis en oeuvre en avril 1996 à Transports Canada, le calendrier et le budget ayant été respectés. Un groupe de concertation, constitué d'utilisateurs du SFIM et du progiciel Oracle Financials, a été formé. Il se compose de Transports Canada, de l'Office national du film, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans et de NAV CANADA, une entité non gouvernementale.	Pour mieux répondre aux besoins changeants, notamment pour se conformer pleinement aux exigences liées à l'an 2000, on procède à la mise à niveau d'une version plus récente du progiciel Oracle Financials, sur lequel est fondé le SFIM. Cette mise à niveau qui devait d'abord sortir en avril 1997 est maintenant prévue pour avril 1998.
Système financier ministériel commun (SFMC) à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)	Depuis notre rapport de novembre 1996, le SFMC a été mis en oeuvre partout à TPSGC. De plus, Service correctionnel Canada, Statistique Canada et plusieurs petits organismes et clients se servent du SFMC. Le logiciel et l'infrastructure du SFMC sont aussi utilisés dans le cadre du nouveau projet de Système central de gestion et de rapports financiers (SCGRF), qui remplacera le système central de comptabilité du gouvernement.	TPSGC indique que la réutilisation de ce logiciel pourrait donner lieu à une réduction des coûts du projet de SCGFR.
Système de rémunération de la fonction publique à TPSGC	Comme nous l'avions indiqué en octobre 1995, le projet du Système de rémunération de la fonction publique, à TPSGC, a été annulé.	
Amélioration du système d'approvisionnement des Forces canadiennes (ASAFC) à la Défense nationale	Le projet d'ASAFC risquait fort d'être en retard, de dépasser le budget et de ne pas répondre aux exigences de la Défense nationale lorsque nous avons fait notre rapport en novembre 1996. Depuis, le Ministère et l'entrepreneur se sont efforcés d'atténuer les risques en réduisant la quantité de programmation personnalisée nécessaire. La Défense nationale a choisi une application du commerce plutôt qu'une application personnalisée. Elle a aussi délimité de nouveau l'étendue du projet en vue de simplifier l'architecture des systèmes et de faire une meilleure utilisation des ressources ministérielles.	La date cible de septembre 1999 risque d'être reportée de trois à six mois. Néanmoins, les gestionnaires du projet prévoient en atteindre les objectifs et en respecter le budget global de 295 millions de dollars.
Système tactique de commandement, de contrôle et de communications (STCCC) de la Défense nationale	En raison d'un coût global de deux milliards de dollars, le STCCC est le plus important projet d'immobilisations dans le secteur de la mise au point de systèmes au gouvernement et ses résultats sont essentiels à l'efficacité future de nos forces terrestres. Pour contrer un retard de six à neuf mois dans certaines composantes clés du projet et dans les engagements opérationnels de l'armée, les plans définitifs d'installation et de formation ont dû être modifiés considérablement. Des stratégies d'atténuation des nombreux risques qui restent sont conçues et mises à jour de façon régulière. Malgré les pressions accrues qu'exercent les retards par rapport à certains jalons, les communications relatives au projet sont toujours ouvertes et honnêtes et le moral des employés est élevé.	Il est prévu que le projet de STCCC sera achevé à temps, c'est–à–dire d'ici la fin de 2000, et qu'il respectera le budget global.
Automatisation du système canadien de la circulation aérienne à Transports Canada	Le projet d'Automatisation du système canadien de la circulation aérienne, dont nous avons fait rapport en 1996, a été transféré à NAV CANADA en novembre 1996, ce qui veut dire qu'il ne constitue plus un grand projet d'élaboration de logiciels ni un grand projet d'immobilisations du gouvernement.	
Projets de développement	Dans notre rapport de novembre 1996, nous considérions que les	Nous sommes heureux de voir

Systèmes examinés	Mesures prises par les ministères	Répercussions
des Services immobiliers (SI) à TPSGC	risques liés aux projets de développement des Services immobiliers étaient élevés. Depuis, le sous–ministre adjoint a décidé de réexaminer personnellement les analyses de rentabilisation des projets, d'organiser un plan global cohérent, de fixer des priorités pour les biens livrables, d'encourager un échange ouvert d'information entre le personnel chargé des projets, de réviser la stratégie générale en matière de technologies de l'information et d'engager des gestionnaires expérimentés pour gérer les sept projets qui restent après avoir redélimité l'étendue des travaux. De concert avec la Direction générale des services gouvernementaux de télécommunications et d'informatique de TPSGC, la Direction générale des services immobiliers met en oeuvre le *Cadre amélioré pour la gestion des projets de technologie de l'information* du Conseil du Trésor.	que la Direction générale des SI s'est occupée de ces questions de façon rapide et décisive. De plus, nous considérons qu'elle prend les mesures appropriées pour atténuer les nombreux risques auxquels les responsables des projets des SI se heurteront en s'efforçant de mettre en oeuvre des technologies de pointe dans un environnement opérationnel en évolution rapide.

23.58 Contrairement aux projets contractuels examinés dans le passé, les trois projets internes que nous avons vérifiés cette année étaient mieux axés sur les objectifs opérationnels des ministères, en partie parce que la haute direction participait de plus près à la planification et à la réalisation de chaque projet. Dans tous les cas, on a veillé particulièrement à ce que les projets soient divisés en composantes plus faciles à gérer et à ce que des résultats utilisables soient produits rapidement. De plus, l'expérience interne des opérations et des systèmes a été mieux utilisée et les communications globales ont été meilleures, parce que des communications officieuses complétaient les rapports sur les projets. Les projets internes offrent aussi un autre avantage : il n'y pas de contrat à gérer.

23.59 Toutefois, un aspect nous inquiète : un seul des trois projets internes examinés cette année affichait le niveau de discipline que nous avons constaté dans les projets contractuels pour ce qui est des normes, de la documentation et de la gestion des demandes de changement.

23.60 De plus, deux des projets internes risquent fort de se heurter à des problèmes graves à l'avenir en raison de la médiocrité de la méthode de planification utilisée. Au chapitre de la définition des tâches et de la méthode de suivi, tous les projets internes examinés présentent des risques élevés. Tant les projets internes que contractuels affichent des lacunes importantes relativement à la mise sur pied de fonctions indépendantes d'assurance de la qualité.

23.61 **Secteurs à améliorer.** Dans le cadre de la vérification de cette année, nous avons examiné tous les aspects de la gestion de projet. Mais aux fins du rapport, nous avons retenu trois secteurs où les meilleures pratiques en matière de gestion de projet ne sont pas suivies unanimement et où des mesures correctives doivent être prises pour réduire les risques. Il s'agit :

- de la planification des projets;
- du suivi et de la surveillance des projets;
- de l'assurance de qualité, en tant que fonction indépendante.

23.62 **Autres facteurs critiques.** Même si cette année nous avons surtout prêté attention aux trois aspects précités de la gestion de projet, le succès de la mise au point et de la mise en oeuvre des systèmes exige une combinaison des autres facteurs critiques que nous avons décrits dans le passé :

- la haute direction doit participer;

- les organisations doivent avoir la « maturité » ou la capacité suffisante pour exécuter d'importants projets de technologie de l'information;

- les priorités de temps, de coûts et d'exigences doivent être établies et communiquées convenablement;

- la mesure du rendement doit être exacte, opportune et efficace;

- les utilisateurs doivent participer pleinement et tenir au succès du projet;

- le personnel affecté au projet doit avoir de l'expérience et du savoir–faire;

- les grands projets doivent être divisés en composantes plus petites et plus faciles à gérer qui procurent individuellement une capacité améliorée à l'organisation.

23.63 Pour réduire les risques liés aux systèmes en développement trop complexes, les ministères devraient prendre les mesures ci–dessous, qu'ils gèrent leurs projets à l'interne ou qu'ils les fassent réaliser à contrat par d'autres parties.

- **Les clients devraient être clairement identifiés et consultés pendant toute la durée du projet, à partir de l'étape de la planification jusqu'à la mise en oeuvre finale.**

- **Des plans détaillés devraient être préparés de manière à permettre un suivi et une surveillance appropriés des projets.**

- **Des analyses de rentabilisation devraient être élaborées conformément au guide du Conseil du Trésor intitulé *Exécution et utilisation d'une analyse de rentabilisation des projets de technologie de l'information* (1996).**

- **Des mandats de projet devraient être utilisés pour déterminer tous les paramètres de la gestion des travaux et les ressources nécessaires à tous les projets et sous–projets.**

- **Une fonction indépendante d'assurance de la qualité devrait être établie pour tous les projets.**

- **Les évaluations subjectives des progrès devraient être complétées par des mesures objectives, comme le suivi du temps.**

23.64 Nous proposons ces mesures aux ministères, sachant très bien que le succès final de la mise au point des systèmes au gouvernement tient non seulement à ces recommandations, mais aussi au respect d'une gamme complète de meilleures pratiques en gestion de projet. Ces meilleures pratiques sont bien documentées par l'industrie, dans des guides du Secrétariat du Conseil du Trésor et dans nos examens des systèmes en développement au gouvernement.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Les constatations du vérificateur général du Canada s'accordent avec les résultats des examens de projets réalisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor au début de 1995, et avec les orientations visant l'amélioration exposées, en mai 1996, dans le* Cadre amélioré de la gestion des projets de technologie de l'information.

Les suggestions et les recommandations du vérificateur général s'accordent avec les points de vue exprimés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, surtout en ce qui concerne le premier principe du Cadre *(les projets de*

technologie de l'information doivent être conformes aux orientations et priorités relatives aux activités, et doivent les appuyer). Il importe de toujours démontrer que l'étape initiale de planification d'un projet accomplie avec efficacité est essentielle pour assurer la réussite ultime du projet.

L'an prochain, la Direction du dirigeant principal de l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor présentera d'autres solutions en matière de meilleures pratiques et l'établissement d'un programme révisé de formation et de perfectionnement qui aideront davantage les ministères à améliorer leur capacité de gestion des projets de technologie de l'information.

Nous sommes reconnaissants au Bureau du vérificateur général du Canada de sa contribution, aussi bien officielle qu'officieuse, à cet aspect essentiel des opérations gouvernementales.

***Réponse de Revenu Canada** : La présentation des questions dans ce chapitre est objective et exacte. Par conséquent, le Ministère n'a rien à ajouter.*

***Réponse de Développement des ressources humaines Canada :** Le Ministère est d'accord avec les recommandations énoncées au paragraphe 23.63 et a entrepris les mesures suivantes.*

1. *Les partenaires de l'unité fonctionnelle participeront à la planification, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des projets.*

2. *Les plans de projet seront suffisamment détaillés pour favoriser l'exercice adéquat de repérage et d'examens par la direction.*

3. *Les analyses de rentabilisation seront exécutées conformément au guide du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulé* Exécution et utilisation d'une analyse de rentabilisation des projets de technologie de l'information *(1996)*

4. *Des mandats de projet seront établis pour l'ensemble des projets en cours et à venir.*

5. *L'assurance de la qualité constitue désormais une section distincte au sein des Systèmes libre–service et des Services des systèmes.*

6. *Le suivi du temps se fera dans la mesure où cette disposition permet d'évaluer objectivement le progrès accompli.*

***Réponse d'Industrie Canada :** À l'automne de 1994, Industrie Canada s'est attelé à la tâche énorme de rendre l'autoroute de l'information plus accessible aux entreprises canadiennes par le biais du site Strategis, et ce, en utilisant l'Internet qui était encore un nouveau phénomène. Cet effort sans précédent, qui se poursuit toujours, a exigé l'engagement ferme de gestionnaires à tous les niveaux et une insistance sur les résultats. Le Ministère a modéré ses débuts et s'est exposé sciemment à certains risques, notamment celui de l'évolution rapide des technologies, pour nouer de nouveaux rapports avec ses clients du monde des affaires. Aujourd'hui, presque trois ans plus tard, cette initiative a remporté un succès extraordinaire à tous les points de vue et a fait l'objet de commentaires favorables un peu partout.*

Les commentaires du vérificateur général du Canada dans ce rapport doivent s'inscrire dans le contexte d'un projet qui, selon les résultats obtenus, a réussi à merveille sur le plan de l'acceptation et de l'utilisation par les clients. En effet, le site Strategis a été consulté un million de fois et environ dix millions de documents ont été téléchargés.

On a fait appel intentionnellement à des risques calculés, à de nouvelles méthodes de travail axées sur le travail en équipe, au prototypage rapide, à des cycles beaucoup plus courts, à des mécanismes internes d'affectation des ressources aux dossiers commerciaux et à une structure de gestion moins lourde. Ces mesures avaient pour but d'être à l'avant–garde du véhicule naissant de l'Internet qui évoluait rapidement. C'est pourquoi, on estimait tout simplement que des méthodes classiques de gestion des projets de technologie de l'information gêneraient la transformation urgente qui s'imposait.

À l'heure actuelle, en raison de l'épanouissement du site Strategis, le Ministère doit examiner des stratégies pour faire face à l'expansion et aux demandes croissantes des clients, qui ont dépassé largement nos attentes initiales. En conséquence, nous prendrons des mesures afin d'offrir une assurance de la qualité et une planification opérationnelle plus strictes, et de faire participer davantage nos clients, sans pour autant bureaucratiser les processus innovateurs, dynamiques et réceptifs en place, qui fonctionnent bien et offrent une rétroaction en temps réel.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de cette vérification était d'évaluer les risques liés à trois projets de mise au point internes en matière de meilleures pratiques en gestion de projet.

Critères

Nos critères de vérification trouvaient leur source dans les meilleures pratiques décrites lors de notre symposium sur les meilleures pratiques de 1993, dans les meilleures pratiques de l'industrie ainsi que dans les politiques et les lignes directrices du Conseil du Trésor. Plus précisément, nous nous attendions :

- à ce que des pratiques de gestion de projet de haute qualité soient appliquées aux travaux de mise au point de systèmes effectués à l'interne;

- à ce que, par comparaison aux projets effectués à contrat, les projets de mise au point de systèmes à l'interne appliquent des pratiques semblables aux meilleures pratiques de gestion généralement reconnues;

- à ce que les projets du gouvernement gérés à l'interne reposent sur des consultations et des communications fréquentes avec les utilisateurs éventuels et sur la participation de ces derniers.

Étendue

Notre vérification de cette année a porté sur les trois projets de systèmes en développement qui, au moment de la vérification, étaient les plus importants au sein du gouvernement en raison de leur taille et qui servaient directement les Canadiens, à savoir :

- le projet de Comptabilité normalisée et de restructuration du traitement des déclarations de revenus des sociétés à Revenu Canada;

- le projet des Systèmes libre–service à Développement des ressources humaines Canada;

- le projet Strategis à Industrie Canada.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons aussi examiné l'état d'avancement des huit autres projets que nous avions étudiés au cours des exercices précédents, notamment :

- le projet de Remaniement des programmes de la sécurité du revenu à Développement des ressources humaines Canada;

- le Système ministériel intégré de gestion des finances et du matériel de Transports Canada;

- le Système financier ministériel commun à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada;
- le Système de rémunération de la fonction publique, aussi à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada;
- le projet d'Amélioration du système d'approvisionnement des Forces canadiennes à la Défense nationale;
- le Système tactique de commandement, de contrôle et de communications, aussi mis au point par la Défense nationale;
- le projet d'Automatisation du système canadien de la circulation aérienne de Transports Canada;
- les projets de développement des Services immobiliers à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Méthode

Notre méthode de vérification était identique à celle que nous avions utilisée par le passé pour examiner les systèmes en développement. En examinant la mise en oeuvre des systèmes en développement à l'interne, nous avons de nouveau effectué une évaluation des risques de la gestion des projets individuels pour déterminer ce qui entrave ou facilite leur succès et, en corollaire, voir quelles leçons on peut en tirer et utiliser pour d'autres projets.

Équipe de vérification

John Adshead
Sylvain Amyotte
Tony Brigandi
Bob Cardillo
Guy Dumas
Marvin Schwartz
Caroline Smallman
Peter Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Eric Anttila.

Chapitre 24

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Administration du rétablissement agricole des Prairies

Table des matières

Page

Points saillants 24-5

Introduction 24-7

Objet de la vérification 24-7

Observations et recommandations 24-9

Orientation stratégique, objectifs et priorités 24-9

Il faut définir des stratégies en matière de rétablissement des sols et des ressources hydriques 24-10

Appariement de la programmation et de l'affectation des ressources à l'ordre de priorités 24-13

Nécessité d'une programmation axée sur les résultats, fondée sur les besoins les plus pressants 24-13

La cohérence s'impose en matière d'identification, d'évaluation et de sélection des projets 24-15

L'affectation des ressources, par région, n'est pas liée de près aux besoins 24-18

Les programmes temporarisés affectent les programmes de base 24-19

Une approche cohérente est nécessaire en matière d'inspection et de surveillance 24-21

Possibilités d'améliorer la rentabilité et le recouvrement des coûts 24-22

Il est possible de réduire les coûts 24-22

Certains coûts font l'objet de mesures de recouvrement 24-24

Il existe d'autres possibilités de recouvrer les coûts et de générer des recettes supplémentaires 24-26

Mesure du rendement 24-27

Il n'y a pas de méthodes de mesure des résultats qui permettent de solutionner les problèmes relatifs au sol et à l'eau 24-27

Conclusion 24-28

À propos de la vérification 24-29

Pièces

24.1 Administration du rétablissement agricole des Prairies — Environnement opérationnel 24-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

24.2 Réaction aux risques d'inondation 24-9

24.3 Administration du rétablissement agricole des Prairies — Affectations budgétaires 24-11

24.4 Centre de distribution des brise–vent, Indian Head (Saskatchewan) 24-14

24.5 Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente — Emplacements dans l'ouest du Canada 24-16

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

24.6 Composition de l'effectif 24-22

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport.)

24.7 Exemples de progrès en matière de réduction des coûts 24-23

24.8 Répartition des ressources entre régions et districts 24-24

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Administration du rétablissement agricole des Prairies

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Neil Maxwell

Points saillants

24.1 Au cours des six dernières décennies, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP), une direction générale d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, a adapté son rôle à l'évolution des besoins en matière de récupération des terres, de développement de sources d'approvisionnement en eau et de développement durable dans les régions rurales des Prairies. Grâce à une bonne connaissance du milieu, tel le risque d'inondation au Manitoba, et à son réseau de bureaux établis dans toutes les régions de l'Ouest canadien, l'Administration a été en mesure de collaborer avec les provinces, les producteurs et les entreprises communautaires.

24.2 Même si elle a su s'adapter à l'évolution des besoins dans les Prairies, la Direction générale doit clarifier son orientation stratégique et ordonner ses priorités de manière à assurer le lien entre le Plan d'activités, la planification des opérations, la prise de décisions, la planification financière et les résultats escomptés.

24.3 Dans l'esprit de la transition du Ministère vers une gestion axée sur les résultats, la Direction générale a entrepris d'élaborer une approche de la planification et de la mise en oeuvre des programmes et des ententes de développement rural auxquels elle participe, approche qui soit orientée vers les résultats et ciblée. Il importe toutefois qu'elle accélère les efforts de mise au point de mécanismes visant à définir et à catégoriser les besoins régionaux ainsi qu'à en évaluer les coûts et les priorités dans le cadre de son mandat.

24.4 Les rapports de collaboration qu'entretient l'organisation avec un vaste réseau de partenaires, partout dans les Prairies, lui ont été précieux. Dans un même temps, la Direction générale a l'occasion de jouer, en collaborant avec d'autres paliers de gouvernement, un rôle de catalyseur et d'initiateur pour combler les lacunes de la mise en oeuvre de programmes qui ont trait à la qualité, à l'inventaire et à l'approvisionnement en eau.

24.5 Un effectif de 698 équivalents temps plein environ est affecté à la mise en oeuvre des programmes de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, à partir de 30 bureaux, au coût d'environ 70 millions de dollars par année. Bien que la Direction générale ait pris un certain nombre d'initiatives en matière de réduction et d'évitement des coûts, elle continue d'administrer les programmes et de planifier les activités futures sans réévaluer les besoins des niveaux de ressources actuels.

24.6 L'Administration a appliqué des mesures de recouvrement des coûts à des services d'une valeur d'environ dix millions de dollars, mais il lui est possible d'étendre ses initiatives en la matière. Les coûts qui font présentement l'objet d'un recouvrement manquent de cohérence. Nous nous inquiétons du fait que le coût collectif de certaines activités pourrait être disproportionné par rapport à l'avantage collectif qu'on en retire.

Introduction

24.7 Agriculture et Agroalimentaire Canada compte huit directions générales. Aux fins de la communication de l'information au Parlement, les programmes du Ministère sont divisés en six champs d'activité :

- Recherche et développement agricoles;
- Programmes économiques en agriculture et politiques;
- Services à l'industrie et aux marchés;
- Rétablissement, viabilité et développement des Prairies rurales;
- Gestion et services intégrés;
- Commission canadienne des grains.

24.8 Le champ d'activité du rétablissement, de la viabilité et du développement des Prairies rurales est confié à l'une des directions générales, soit l'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP). Les dépenses brutes prévues pour cette activité ministérielle s'élèvent à 74,9 millions de dollars, y compris des revenus estimatifs de 10,4 millions de dollars, pour des dépenses nettes de 64,5 millions en 1997-1998. Ces dépenses représentent 5,2 p. 100 du budget total du Ministère.

24.9 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies a été créée en 1935 pour assurer l'administration de la *Loi sur le Rétablissement agricole des Prairies*. Cette loi vise à assurer le rétablissement agricole des zones de sécheresse et d'érosion éolienne des terres dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et d'Alberta, ainsi qu'à développer et favoriser, à l'intérieur de ces zones, des systèmes d'économie rurale, d'arboriculture, d'approvisionnement d'eau, d'exploitation du sol et de colonisation rurale qui procureront une plus grande sécurité économique. L'Administration du rétablissement agricole des Prairies est devenue une direction générale du ministère de l'Agriculture au cours des années 50. En 1969, elle a été transférée au ministère de l'Expansion économique régionale et, de nouveau, au ministère de l'Agriculture, en 1983.

24.10 Comme le montre la pièce 24.1, l'Administration offre une gamme de programmes et de services qui visent à favoriser la protection des ressources et la croissance du milieu rural. Dans son Plan d'activités, l'Administration définit la « protection des ressources » comme étant « l'utilisation des terres et de l'eau des Prairies d'une manière qui puisse durer indéfiniment », et la « croissance du milieu rural » comme étant le développement d'une « économie solide, en expansion et diversifiée dans les régions agricoles des Prairies ». Le Ministère a également fait appel à la Direction générale pour assurer la mise en oeuvre d'une gamme étendue de programmes allant de ceux qui s'inscrivent directement dans le cadre du mandat qui lui a été confié à l'origine à ceux dont l'importance prioritaire est d'envergure ministérielle et gouvernementale. Le Ministère considère la Direction générale comme son bras droit et le principal collaborateur de son programme d'action. Lors de notre vérification, le Ministère veillait à ce que toutes ses activités soutiennent ses champs d'activité. La Direction générale est perçue comme un collaborateur important dans deux de ces champs d'activité :

- Innovation pour un environnement durable;
- Base solide pour le secteur et les collectivités rurales.

Pièce 24.1
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Objet de la vérification

24.11 L'objectif de la vérification a consisté à évaluer les pratiques de gestion en vue de déterminer quels étaient les secteurs particuliers où d'importantes améliorations s'imposent. La vérification a porté sur l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et la coordination de ses activités et programmes avec ceux d'autres organisations du Ministère. Pour de plus amples détails, veuillez consulter la section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Orientation stratégique, objectifs et priorités

24.12 Seulement cinq pour cent (environ 46 millions d'hectares) du vaste territoire du Canada sont propices à l'agriculture et, de ce pourcentage, 85 p. 100 (soit environ 39 millions d'hectares) sont situés dans les provinces des Prairies. Selon un rapport ministériel intitulé « La santé de nos sols : vers une agriculture durable au Canada », la dégradation des sols est la menace la plus grave qui pèse sur le secteur agricole, à long terme. Par exemple, d'après des études récentes, le risque inhérent d'érosion hydrique est d'élevé à très élevé pour cinq pour cent des terres agricoles cultivées des Prairies, et pour ce qui est de l'érosion éolienne, ce risque est de moyen à très élevé pour 20 p. 100 d'entre elles.

24.13 La Direction générale est fière de maintenir sa capacité de répondre aux besoins des particuliers, des organisations et des collectivités (voir la pièce 24.2). Sa volonté de le faire se traduit dans l'énoncé de sa mission, qui consiste à « travailler avec les habitants des Prairies à l'édification d'une agriculture viable », (par exemple, en constituant une source de compétences techniques en matière d'irrigation), « à la protection d'un environnement sain » (pour ce qui est, par exemple, de l'approvisionnement en eau et du traitement des égouts à l'échelle municipale) « et à la promotion d'une qualité de la vie élevée en agriculture ». L'objectif premier de la *Loi sur le Rétablissement agricole des Prairies* consiste à restaurer les zones de sécheresse et d'érosion éolienne dans les provinces des Prairies et à développer et favoriser des systèmes d'exploitation agricole qui procureront une plus grande sécurité économique. Au cours des dix dernières années, l'organisation s'est également chargée de l'administration et de la mise en oeuvre, pour une clientèle agricole aussi bien que non agricole, d'une gamme toujours plus étendue de programmes et de services qui débordent le cadre de ses activités traditionnelles.

Pièce 24.2

Réaction aux risques d'inondation

Le rôle joué par l'Administration du rétablissement agricole des Prairies pendant l'inondation de 1997 dans la vallée de la rivière Rouge, au Manitoba, montre bien qu'elle est sensible aux besoins.

Pour aider aux préparatifs nécessités par l'inondation, l'Administration a :

- dirigé l'équipe d'intervention d'urgence du Ministère;
- regroupé des données provenant de diverses sources, notamment sur l'emplacement des fermes et des exploitations d'élevage, et introduit ces données dans son Système d'information géographique (SIG). Cette information a été communiquée aux Forces armées, à la Gendarmerie royale du Canada et à la Garde côtière canadienne pour leurs activités d'évacuation et de surveillance respectives;

- préparé un inventaire des pompes disponibles dans les Prairies pour les opérations de gestion des mesures d'urgence et aidé à l'installation, au–dessus du sol, d'une conduite d'eau de 23 km pour l'approvisionnement en eau potable;
- réaffecté 19 brigades de topographes au calcul d'une hauteur convenable pour les digues temporaires ainsi que du personnel administratif aux préparatifs d'évacuation;
- affecté deux pâturages communautaires pour le bétail évacué.

24.14 La mise en oeuvre au plan local, la capacité de répondre aux besoins de la clientèle et d'adapter son rôle à leur évolution sont des caractéristiques essentielles des activités de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies. Grâce à une bonne connaissance des conditions locales, comme le risque d'inondations au Manitoba, et à son réseau de bureaux établis partout dans l'Ouest canadien, elle a été en mesure de collaborer avec les provinces, les producteurs et les entreprises communautaires. Bien qu'il n'en soit pas question, dans la Partie III du *Budget des dépenses*, les services à la clientèle constituent une activité que les responsables de l'Administration jugent importante. Cette activité englobe divers services–conseils qui vont de l'assistance technique, par l'analyse et les conseils relatifs aux projets, à la facilitation de partenariats avec d'autres paliers de gouvernement, organismes, groupes ou ministères. Elle s'étend aussi à l'assistance à la clientèle pour ce qui est de l'accès à l'aide financière au moyen de programmes « temporarisés » et d'ententes qu'administre la Direction générale, ainsi que d'autres programmes fédéraux et provinciaux susceptibles de lui être utiles. Selon l'Administration, entre cinq et dix pour cent des budgets régionaux sont consacrés aux services à la clientèle.

24.15 Cette capacité de répondre aux attentes est maintenant mise à l'épreuve, puisque la Direction générale est désormais appelée à fournir des services supplémentaires, y compris dans des domaines aussi divers que le développement économique en milieu rural et l'écotourisme. Bon nombre des activités vont désormais au–delà du mandat que conférait à la Direction générale la Loi de 1935, soit celui de contrer l'érosion des sols dans les Prairies, de gérer le développement des ressources hydriques et d'assurer le développement et la promotion de systèmes et de pratiques agricoles susceptibles d'accroître la sécurité économique.

24.16 Le domaine dans lequel évolue l'organisation a également fait l'objet d'un réaménagement géographique. En 1989, elle a débordé les limites prévues au départ, soit celles des trois provinces des Prairies, pour entreprendre des activités dans des régions du nord de la Colombie–Britannique où les conditions sont semblables à celles du nord de l'Alberta. Elle a par la suite réaffecté des ressources à d'autres bureaux régionaux, dans le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan. Au cours de la même période, il y a eu compression des ressources financières ainsi que du personnel et des ressources techniques qui pouvaient répondre à une demande diversifiée. À mesure que les activités se sont accrues, parallèlement à l'extension géographique, à la diminution des ressources et à la décentralisation, les besoins et les exigences visant une bonne gestion des sols et de l'eau se sont maintenus.

Il faut définir des stratégies en matière de rétablissement des sols et des ressources hydriques

24.17 Dans le contexte de cette période de transition, nous nous attendions à un plan d'activités détaillé qui donne la description de nouvelles stratégies, de l'ordre de priorités, des objectifs, des rapports fonctionnels avec d'autres organismes gouvernementaux, ainsi que des mesures de rajustement des ressources.

24.18 Nous avons constaté que le Plan d'activités de 1997-1998 de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies comporte des faiblesses dans plusieurs domaines clés. On n'y trouve aucune définition claire de l'orientation stratégique par rapport aux grands enjeux actuels et prévisibles de la gestion des terres et de l'eau qui entravent le rétablissement des terres agricoles des Prairies. Le Plan ne définit pas quels sont les résultats escomptés, dans quelle zone ils doivent être obtenus ni dans quel laps de temps. Il ne précise pas non plus comment seront réparties les ressources financières et autres ressources de façon à atteindre les objectifs stratégiques face à des besoins croissants et de plus en plus divergents.

24.19 Il ressort de la pièce 24.3 que 40,1 millions de dollars environ du budget de 74,9 millions de dollars de la Direction générale, pour 1997-1998, sont affectés à la protection des ressources et que les 34,8 millions de dollars restants (46,5 p. 100 du budget) sont consacrés à la croissance du milieu rural. Les quelque 200 employés, sur un effectif de 698 à la Direction générale, qui sont affectés au second secteur d'activité, seront visés par une baisse de plus de 20 millions de dollars du financement lié aux ententes. Pourtant, on ne trouve dans le Plan d'activités aucune mention de l'effet qu'aura une telle réduction sur la mise en oeuvre du programme de croissance du milieu rural ou sur l'affectation des ressources humaines.

Pièce 24.3

Administration du rétablissement agricole des Prairies — Affectations budgétaires

	Protection des ressources		Croissance du milieu rural			
Exercice	Affectation budgétaire (milliers de $)	Affectation en ressources humaines	Affectation budgétaire (milliers de $)	Affectation en ressources humaines	Total (milliers de $)	Total (équivalents temps plein)
1997-1998						
Financement de base	40 100		13 500		53 600	
Financement par ententes	—		21 300		21 300	
Total	**40 100**	**498**	**34 800**	**200**	**74 900**	**698**
1998-1999						
Financement de base	40 300		12 500		52 800	
Financement par ententes	—		30 600		30 600	
Total	**40 300**	**495**	**43 100**	**198**	**83 400**	**693**
1999-2000						
Financement de base	40 200		12 700		52 900	
Financement par ententes	—		—		—	
Total	**40 200**	**495**	**12 700**	**198**	**52 900**	**693**
2000-2001						
Financement de base	40 200		12 700		52 900	
Financement par ententes	—		—		—	
Total	**40 200**	**495**	**12 700**	**198**	**52 900**	**693**

24.20 Le Ministère reconnaît que le Plan d'activités comporte des lacunes, mais il considère qu'il constitue une première étape importante qui doit permettre à la Direction générale d'articuler clairement son orientation stratégique dans un proche avenir. Nous constatons également que la Direction générale a reconnu la nécessité d'un nouveau cadre de planification lors de l'annonce de l'instauration du Système de gestion des dépenses révisé du gouvernement, en 1995, et qu'elle a mis en oeuvre un processus régional de planification du travail et un nouveau processus de planification d'activités pour la Direction générale. Malheureusement, ces plans annuels préparés par les bureaux des régions et des districts de la Direction générale sont aussi limités, faute d'une orientation stratégique claire. L'Administration du rétablissement agricole des Prairies est une organisation de prestation de services fortement décentralisée où sont élaborés chaque année cinq plans régionaux et 22 plans de travail distincts à l'échelle des districts, à partir des orientations générales de l'administration centrale et de réalités locales particulières. En examinant les plans, nous avons constaté à quel point l'orientation stratégique de la Direction générale était interprétée de diverses façons.

24.21 Nous n'avons pu trouver d'énoncé définitif ou cohérent sur ce que veut dire le rétablissement des Prairies, aujourd'hui ou pour l'avenir. Les représentants de la Direction générale n'ont pas été en mesure de définir clairement en quoi consistait ou ne consistait pas le rétablissement, à qui il s'appliquait ou ne s'appliquait pas et ce que voulait dire l'expression dans l'optique de la *Loi sur le Rétablissement agricole des Prairies*. Cette large interprétation des orientations et des termes est reflétée dans la grande variation à l'échelle régionale de l'affectation des ressources, dans l'établissement de l'ordre de priorités et dans les procédés de surveillance et d'inspection des projets.

24.22 Les termes et l'orientation stratégique n'étant pas compris partout de la même façon, il y a risque éventuel d'un manque de cohérence des mesures de rétablissement qui visent tout le territoire des Prairies. Il est difficile de voir comment l'Administration du rétablissement agricole des Prairies peut agir de façon cohérente, tant à l'intérieur que par rapport à ses partenaires, si elle ne peut s'appuyer sur une stratégie de gestion comme point de référence pour encadrer et cibler ses activités. Il lui est nécessaire de formuler une telle stratégie de gestion, de concert avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux et avec d'autres intervenants du secteur agroalimentaire, la Direction générale jouant un rôle de chef de file et de catalyseur à cet égard.

24.23 Si l'on tient compte de la nature et de l'ampleur des enjeux pour les provinces des Prairies, dans les secteurs de l'agriculture et de l'environnement, il est devenu de plus en plus évident que la coordination avec les autres paliers de gouvernement est nécessaire. Les hauts fonctionnaires de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, tout comme ceux des provinces, ont relevé, dans la mise en oeuvre des programmes, des lacunes qui touchent la surveillance de la qualité, de la quantité et de la localisation des eaux de surface, ainsi que des nappes phréatiques. Les renseignements à cet égard sont importants, puisque ce sont sur eux que reposent les décisions futures en matière de développement économique et de viabilité environnementale. Ils mettent également en lumière des enjeux importants en ce qui concerne la santé. Par exemple, une évaluation fédérale–provinciale menée au début des années 90 dans une province a permis de déceler des problèmes relatifs à la qualité de l'eau dans 258 des 528 localités étudiées. La plupart d'entre elles n'étaient pas en mesure de satisfaire aux objectifs en matière de santé ou ne disposaient pas d'installations de base pour l'épuration des eaux. Dans certains cas, aucune analyse de l'eau potable n'était effectuée. Les problèmes relatifs à la qualité de l'eau vont au–delà de la seule responsabilité de l'Administration; en conséquence, la solution requiert la coordination des efforts aux paliers fédéral, provincial et municipal.

24.24 Pour établir une orientation stratégique et des objectifs pour l'avenir, la première tâche consiste à préciser le sens large de l'énoncé d'intention de la *Loi sur le Rétablissement agricole des Prairies*, à savoir d'assurer le rétablissement agricole des zones de sécheresse et d'érosion éolienne des terres dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, ainsi que de développer et de favoriser des systèmes d'économie rurale, d'arboriculture, d'approvisionnement en eau, d'exploitation du sol et de colonisation rurale qui procureront une plus grande sécurité économique. Cet énoncé doit être transformé en objectifs clairs, cohérents et mesurables qui puissent servir de base à la conception et à la gestion des programmes et à la responsabilisation.

24.25 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait définir la nature et l'ordre de priorité des enjeux actuels et prévisibles en matière de gestion du sol et de l'eau dans les Prairies et recenser les ressources connexes requises; de concert avec les provinces, avec d'autres organismes fédéraux et avec le secteur privé, elle devrait élaborer des objectifs stratégiques dont les conséquences soient mesurables. L'orientation stratégique ainsi définie devrait figurer dans le Plan d'activités de l'Administration et être mise en oeuvre dans chacune des régions.

Réponse du Ministère : *Le Ministère apprécie que le vérificateur général reconnaisse la capacité de l'ARAP à s'adapter de façon continue à des circonstances changeantes.*

Bien que l'ARAP ait prouvé sa capacité à déterminer les nouvelles priorités et à y répondre, elle reconnaît que le rythme des changements qui s'opèrent dans le secteur agricole et agroalimentaire et la diminution des ressources ministérielles nécessitent une approche plus stratégique qui soit axée sur les résultats pour la planification et

l'exécution des activités. À cette fin, dans le cadre de la transition vers la gestion axée sur les résultats au Ministère, l'ARAP participe activement à l'élaboration de la Structure de planification, de rapports et de responsabilité (SPRR). La SPRR énoncera clairement, en termes mesurables, les conséquences escomptées que le Ministère cherche à obtenir au nom des Canadiens. En bout de ligne, la SPRR deviendra le moteur de la planification stratégique et de l'affectation des ressources au Ministère, faisant appel à une approche de gestion axée sur les champs d'activité — s'assurant que les ressources ministérielles sont dirigées vers l'atteinte des résultats.

Dans le cadre de cet effort plus vaste à l'échelle du Ministère, l'ARAP cherche à mieux définir ses objectifs stratégiques et opérationnels ainsi que ses besoins en ressources pour les principaux résultats dont elle a la responsabilité exclusive ou partagée. L'ARAP poursuivra ce travail conformément à sa tradition de collaboration avec ses partenaires et avec les divers intervenants afin de s'assurer que ses services viennent compléter ceux qui sont fournis par d'autres organismes. Le développement durable restera une des pierres angulaires de l'ARAP dans les Prairies. Cela sera reflété dans les futurs plans d'entreprise.

Appariement de la programmation et de l'affectation des ressources à l'ordre de priorités

Nécessité d'une programmation axée sur les résultats, fondée sur les besoins les plus pressants

24.26 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies doit mieux utiliser l'information d'ordre stratégique dont elle dispose pour assurer la mise en oeuvre et l'élaboration des programmes. Dans le cadre de la réorganisation de la Direction générale, au cours de l'automne de 1992, on a créé un service d'information géographique dont la seule tâche consiste à élaborer des systèmes d'information géographique. Un volume considérable d'information a été ajouté aux systèmes d'information géographique au cours de la mise en oeuvre du Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest, qui a été menée à terme au printemps de 1997. Le SIG est un instrument technologique de collecte et de présentation de l'information. Il permet de situer et de cartographier de façon plus exacte les zones à risque élevé. La Direction générale se sert du SIG comme instrument d'analyse mais, comme il ressort de la pièce 24.4, elle n'a pas encore utilisé l'information pour évaluer et cibler les zones où les risques sont les plus élevés.

Pièce 24.4

Centre de distribution des brise–vent, Indian Head (Saskatchewan)

En 1902, le ministère de l'Intérieur créait un centre de distribution des brise–vent. Comme son appellation l'indique, le centre devait servir à l'origine à la production et à la distribution d'arbres pour assurer la protection contre le vent. On visait ainsi à réduire l'érosion des sols et à améliorer la gestion des neiges**.** Entre cinq et sept millions de semis d'arbres sont distribués chaque année à environ 10 000 bénéficiaires (agriculteurs, éleveurs, Premières nations, villes, villages, propriétaires de petits lots en milieu rural, organisations de bienfaisance), surtout au Manitoba et en Saskatchewan, au coût annuel de trois millions de dollars environ. On plante chaque année entre 1 500 et 2 000 kilomètres de bandes boisées. L'Administration du rétablissement agricole des Prairies dispose des outils nécessaires pour surveiller l'évolution du territoire des Prairies par télédétection (photographie par satellite) et grâce à ses propres systèmes d'information géographique (SIG). Les renseignements recueillis permettent de détecter les zones où le sol est le plus menacé.

Bien que la Direction générale dispose des renseignements voulus pour déterminer quelles sont les zones où le risque de détérioration des sols est le plus élevé, les outils disponibles ne servent pas à déterminer le degré de protection par brise–vent nécessaire selon l'emplacement, de classer les zones de plantation par ordre de priorité et d'évaluer les besoins en semis d'arbres pour réduire l'érosion des sols et améliorer la gestion des neiges dans les Prairies. Par exemple, selon de nombreux rapports dont l'Administration a été saisie, les sécheresses des années 80 ont réduit l'espérance de vie des brise–vent existants. Nous n'avons pas été en mesure de déceler l'existence d'une stratégie de la Direction générale visant à composer avec les répercussions de ces graves sécheresses sur les brise–vent et il n'existe par ailleurs aucun énoncé clair des résultats escomptés à diverses échéances.

24.27 L'information d'ordre stratégique a également servi à l'élaboration du Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente. Ce programme était à l'origine une composante, pour l'Ouest canadien, du Programme national de conservation des sols (24 millions de dollars) et il s'est poursuivi dans le cadre des Mesures

de soutien et d'adaptation en agriculture (50 millions de dollars). Les deux composantes ont fourni une aide aux producteurs en rapport avec des problèmes particuliers de dégradation du sol dans chacune des provinces.

24.28 Après avoir consulté les producteurs, les hauts fonctionnaires de la Direction générale ont pris la décision stratégique de cibler les terres marginales, selon leur potentiel de dégradation, en se fondant sur le classement des sols et l'évaluation foncière municipale. On a défini les terres marginales comme étant celles qui comportaient un risque élevé d'érosion éolienne ou hydrique, celles où la salinité était élevée et celles qui avaient des sols acides ou des sols solonetziques qui posaient des problèmes. Les classements des sols de catégories 4, 5 et 6, tels que définis par l'Inventaire des terres du Canada, ont été utilisés comme estimation approximative de ces sols. Ces terres donneraient un rendement céréalier beaucoup plus faible si ce n'était d'un apport accru d'intrants (engrais, etc.) et elles ne procureraient au producteur qu'un taux de rendement marginal. On a ainsi évalué et catégorisé l'utilisation et l'état des sols et cartographié les zones de sols à risques élevés et à problèmes pour chacune des provinces des Prairies. Les cartes ont servi à évaluer la superficie des terres marginales, soit 5,8 millions d'hectares, ou approximativement 15 p. 100 du total des terres cultivées des provinces des Prairies (39 millions d'hectares). Par la suite, on a étudié diverses solutions applicables aux zones à problèmes et poussé plus loin les consultations avec les producteurs. On a débouché sur un programme en vertu duquel les producteurs pouvaient recevoir un paiement pour transformer des terres admissibles en culture de plantes fourragères vivaces ou en boisés.

24.29 Le Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente a permis le retrait de cultures annuelles de 0,52 million d'hectares de terres marginales, au coût de 74 millions de dollars. La réussite du programme a été confirmée par une enquête auprès de la clientèle et par des entrevues menées auprès d'organismes provinciaux. Cependant, comme l'illustre la pièce 24.5, bon nombre des ententes conclues avec des agriculteurs, dans le cadre du Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente, ne visent pas les zones de terres marginales définies à l'étape de la conception du programme.

Pièce 24.5
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

24.30 Même si l'information d'ordre stratégique a servi à la conception du Programme d'établissement d'une couverture permanente, ce recensement de zones à risques élevés et des sols à problèmes n'a pas été utilisé pour orienter la mise en oeuvre. Compte tenu du fait que de petites étendues cultivées de chaque agriculteur pouvaient comporter également des terres marginales, sans que ces dernières ne fassent pourtant partie des grandes zones de terres marginales définies dans les plans de configuration établis pour l'ensemble des Prairies, la Direction générale a rendu le programme accessible pour l'ensemble de la région des Prairies. En conséquence, le programme, tel que mis en oeuvre, n'a pas ciblé des concentrations de terres des catégories 4, 5 et 6. Diverses sources de renseignements ont servi à l'évaluation de chaque parcelle de terre qui faisait l'objet d'une demande, dont notamment l'information relative à l'évaluation municipale, la photographie aérienne et l'inspection sur les lieux.

24.31 Aucun objectif quantitatif particulier n'a été donné à l'échelle des régions et des districts pour ce qui est des superficies à retirer de la production ou de l'importance relative des diverses catégories, comme la catégorie 6 (risques graves) et la catégorie 4 (possibilités de culture légèrement limitées). Il n'existe aucune information sur le pourcentage des terres marginales cultivées les plus exposées au risque d'érosion (les catégories 5 et 6) qu'on a soustrait à la production avec succès. La production actuelle moyenne, par acre soustrait, était la suivante : 18,29 boisseaux, au Manitoba; 11,31 boisseaux, en Saskatchewan; 18,41 boisseaux, en Alberta, et 27,4 boisseaux, dans le district de la Rivière–de–la–Paix de la Colombie–Britannique. La participation au programme dans les Prairies, nous a–t–on dit, a été fonction de l'importance et de l'emplacement des terres marginales en culture, du degré d'initiative du personnel à l'échelle du district et de l'information dont disposaient les propriétaires fonciers au sujet du nouveau programme. L'absence d'objectifs précis ou des mesures d'incitation visant les zones de concentration de terres marginales explique, en partie du moins, la répartition inégale des emplacements visés par le programme dans les divers districts, ce qui ressort de la pièce 24.5.

La cohérence s'impose en matière d'identification, d'évaluation et de sélection des projets

24.32 Pour assurer l'équité et une optimisation maximale des ressources, il devient de plus en plus nécessaire, à mesure que des budgets sont réduits, de s'appuyer sur un processus décisionnel systématique. Il se peut que les projets de priorité moindre doivent être interrompus et que des ressources soient réaffectées. Les compressions du gouvernement coïncident avec une expansion des objectifs de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies en fonction de réalités sociales et économiques aussi bien que d'enjeux traditionnellement liés à la viabilité des ressources.

24.33 On constate, entre les régions ou les districts, des différences notables de prestation de services liés aux programmes. La demande de tels services, de même que la disponibilité du personnel, dépendent du nombre de programmes qui visent une région donnée, des caractéristiques de cette région et de l'information dont disposent les producteurs au sujet des programmes. Étant donné que les régions et les districts disposent de ressources comparables, la variabilité de la demande débouche sur la prestation de services différents. Pour ce qui est, par exemple, du Programme d'aménagement hydraulique rural, l'approvisionnement en eau à des fins de consommation domestique peut bénéficier d'une aide financière dans la région du sud de la Saskatchewan, alors que tel n'est pas le cas dans la région du sud de l'Alberta. On constate également des différences dans la fréquence des rapports directs entre membres du personnel et bénéficiaires du programme. Dans le district de Dawson Creek de la Colombie–Britannique, il se peut qu'un producteur agricole soit visité à trois reprises par un membre du personnel pour l'évaluation de la faisabilité d'un projet, la préparation de la demande et l'inspection finale. Par contre, dans le district de Brandon au Manitoba, il n'y a aucun rapport direct entre le personnel et le producteur. La demande, une fois reçue, est approuvée. Les fonds sont déboursés sur réception de la preuve que le projet a été mené à terme.

24.34 Il y a également des variations importantes dans les processus d'établissement de l'ordre de priorité des projets, dans les centres de responsabilité des bureaux de district, et dans la détermination du financement approprié à accorder à un projet donné. Chacun des 22 bureaux de district applique la méthode qui lui est propre pour choisir quels projets d'aménagement hydraulique rural feront l'objet d'un financement dans le cadre de lignes directrices générales. Nous avons également constaté que l'Administration du rétablissement agricole des Prairies avait fourni un soutien d'ordre technique à une vaste gamme de projets d'approvisionnement en eau, y compris l'aménagement de puits, de pipelines régionaux, d'infrastructures d'approvisionnement en eau à des fins de développement économique et l'utilisation des eaux usées. Nous avons constaté pourtant que bien peu de directives concrètes permettaient de déterminer quelles activités méritaient d'être soutenues. Bien que les conséquences visées soient déterminées dans leur ensemble en fonction des besoins et des activités à l'échelle locale, il reste qu'en l'absence d'un processus systématique de prise de décision qui assurerait l'affectation des ressources pour obtenir les meilleurs résultats possibles et qui orienterait la sélection des projets, par bureau de district, on court le risque que les ressources financières du gouvernement fédéral ne soient pas utilisées de façon optimale.

24.35 Compte tenu du degré élevé de décentralisation de la prise de décision qui caractérise l'organisation, nous avons constaté que l'Administration du rétablissement agricole des Prairies n'avait pas mis au point d'outils qualitatifs et quantitatifs pour faciliter la prise de décisions des centres de responsabilité, en ce qui concerne les projets concurrentiels. Ces centres ont besoin d'instruments qui leur permettront de répondre aux questions suivantes : S'agit–il d'un bon investissement? Quelles ressources doivent être affectées? Comment faudrait–il définir la réussite?

24.36 Il est opportun que l'Administration adapte ses programmes aux différences régionales. Cependant, l'organisation n'a pas encore établi à quelles activités on devrait accorder la priorité ni défini quel serait le niveau de ressources approprié à affecter à un programme pour assurer un soutien optimal. Comme nous l'avons déjà signalé, les objectifs de la Direction générale sont trop généraux pour qu'elle soit en mesure de le faire et ils ne précisent pas quels sont les résultats escomptés, ni à quels endroits et dans quel laps de temps ils doivent être obtenus.

L'affectation des ressources, par région, n'est pas liée de près aux besoins

24.37 Nous nous attendions que l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, en même temps qu'elle aurait défini ses objectifs de façon mesurable, s'applique à optimiser et cibler ses activités pour atteindre ses objectifs de façon rentable.

24.38 Chaque région ou district de l'Administration a des caractéristiques qui lui sont propres. Les différences d'ordre environnemental, social et économique sont considérables. Pourront varier, par exemple, selon la région ou le district :

- les possibilités d'approvisionnement en eau et les techniques correspondantes de mise en valeur;
- la densité de peuplement;
- la vocation et le nombre des fermes ainsi que les produits;
- les risques d'érosion du sol, de sécheresse, ou d'inondation;
- les priorités locales.

24.39 Dans la région des lacs du Manitoba (district de Beauséjour), la nappe phréatique est peu profonde et facile d'accès. Par conséquent, les puits ont habituellement une profondeur inférieure à 100 pieds. Par suite de l'abolition de la subvention au transport du grain de l'Ouest, les responsables du Ministère s'attendent à une augmentation des cultures fourragères et de l'élevage bovin. Il y a eu par ailleurs une augmentation du nombre et de la taille des porcheries et si la tendance se maintient comme prévu, la production porcine aura doublé dans la région en cinq ans. De telles augmentations de la production animale peuvent avoir comme effet d'accroître les risques de contamination de la nappe phréatique si les mesures qui s'imposent en matière de gestion des fumiers ne sont pas prises.

24.40 Par contre, dans le centre ouest de la Saskatchewan (district de Rosetown), la nappe phréatique n'est pas toujours accessible, la profondeur des puits atteignant souvent les 300 à 400 pieds, et sa qualité est moindre. Les producteurs doivent souvent compter sur les eaux de surface, et bon nombre d'entre eux disposent d'étangs–réservoirs qui ont plus de dix ans. La qualité des eaux de surface pose également des problèmes et, dans bien des cas, il n'y a pas de mesure d'épuration de l'eau pour éliminer les bactéries. Il serait également possible, mais tout aussi peu intéressant, de transporter par camion sur une certaine distance l'eau nécessaire à l'exploitation agricole et à la consommation domestique. La Direction générale des Prairies préconise des pipelines ruraux qui constituent une solution de rechange plus fiable et plus avantageuse. La population du district s'élève à 45 000 personnes environ.

24.41 Comme dernier exemple de diversité, nous retenons celui du district de Red Deer, situé dans la région centrale de l'Alberta. La population du district, exception faite de Calgary, est supérieure à 300 000 habitants, dont plus de 15 000 sont des agriculteurs. Contrairement à la plupart des autres régions des Prairies, on a relevé pour ce district une augmentation du nombre d'exploitations agricoles au cours des 15 dernières années. Les eaux de surface et la nappe phréatique sont normalement faciles d'accès dans les deux tiers de l'ouest du district. Si l'on tient compte de la qualité des infrastructures de transport et des sources d'eau, il s'agit d'une région où le nombre important d'élevages intensifs et de zones de pâturages du bétail ont des répercussions sur la qualité des eaux de surface, en raison du ruissellement. Les charges de contaminants posent souvent des problèmes pour les usines d'épuration des eaux destinées à la consommation urbaine, qui sont situées à proximité. Il y a souvent conflit d'objectifs en ce qui concerne l'utilisation du territoire des habitants des milieux urbain et rural.

24.42 Nous avons constaté que malgré ces différences, le budget du Programme d'aménagement hydraulique rural est réparti de façon uniforme entre les cinq bureaux régionaux plutôt que de l'être en vue de refléter les besoins particuliers de chaque région.

24.43 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies adopte une approche semblable pour ce qui est de la dotation en ressources de chacun de ses bureaux. La composition de l'effectif y est comparable, sinon identique, et ne reflète pas les particularités des districts ou des régions. Lorsque nous avons abordé cette question de l'uniformité avec des gestionnaires de la Direction générale, ceux–ci nous ont dit que les objectifs en matière d'économie, d'environnement et de développement rural avaient tendance à faire contrepoids aux différences locales.

24.44 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait définir quelles sont les zones du territoire des Prairies où les risques et les besoins sont les plus pressants. Elle devrait élaborer un plan stratégique de mise en oeuvre qui précise quelle priorité on accordera à ces besoins et quels résultats il faudra obtenir.

Réponse du Ministère : *L'ARAP fait appel à divers outils d'analyse qui lui permettent d'évaluer les risques et de cerner les besoins liés à l'utilisation des terres et de l'eau dans les Prairies. L'information recueillie à l'aide de ces outils permet à l'ARAP d'évaluer dans quelle mesure les projets proposés par les intervenants et les clients peuvent contribuer à une agriculture durable dans les Prairies et être avantageux pour le Canada. Le système d'information géographique est un de ces outils qui, comme le souligne le vérificateur général, n'est à la disposition de l'ARAP que depuis relativement peu de temps. À mesure que les données du SIG deviendront disponibles pour une région particulière ou pour l'ensemble des Prairies, leur utilisation en tant que l'un des divers intrants possibles dans le processus de planification stratégique de l'ARAP deviendra plus rentable.*

Conformément à l'orientation stratégique, on élaborera des méthodes visant à classer les projets et les régions en ordre de priorité et on établira les critères de rendement appropriés.

Les programmes temporarisés affectent les programmes de base

24.45 Au cours des 20 dernières années, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies a été appelée de plus en plus par le Ministère à mettre en oeuvre une vaste gamme de programmes à échéance préétablie, appelés également programmes « temporarisés ». Bon nombre d'entre eux sont des programmes à frais partagés avec les provinces. Ils ont englobé, entre autres, l'aide aux éleveurs et aux agriculteurs en situation de sécheresse, les ententes relatives au Plan vert, les ententes relatives au développement économique en milieu rural, ainsi que le Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest. Dans la planification et la mise en oeuvre de tels programmes, l'Administration a joué le rôle tantôt d'initiateur, tantôt de facilitateur.

24.46 Certains de ces programmes temporarisés peuvent compléter et renforcer les programmes de base de la Direction générale, mais d'autres ne sont pas directement liés à ces activités traditionnelles.

24.47 Selon les hauts fonctionnaires de l'Administration, on peut s'attendre à voir persister la tendance à créer des programmes à échéance déterminée. Les ressources humaines nécessaires à la mise en oeuvre de ces programmes supplémentaires ont souvent été tirées de l'effectif actuel de l'Administration. Plusieurs gestionnaires de la Direction générale nous ont informés que même en dépit d'un apport financier, la mutation de personnes expérimentées et compétentes à d'autres programmes a pu affecter la mise en oeuvre des programmes de base.

24.48 Le volume de travail accru engendré par ce programme élargi s'est répercuté, à des degrés divers, sur la capacité des bureaux de district de mettre en oeuvre les programmes de base. Par exemple, dans la plupart des sept bureaux de district que nous avons visités, les spécialistes de la conservation des sols avaient dû interrompre leurs activités habituelles pour gérer le Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente durant sa

période de mise en oeuvre. De la même manière, les experts en gestion des ressources en eau des districts avaient été réaffectés à l'administration de programmes fédéraux–provinciaux de développement des ressources en eau ou de projets de traitement des eaux usées, en Saskatchewan et au Manitoba.

24.49 Les demandes relatives aux programmes temporarisés et aux programmes spéciaux ont également mis en lumière la non–correspondance des emplacements des 22 bureaux de district par rapport aux régions où les besoins sont les plus considérables. Les districts de la Saskatchewan ont eu à administrer un plus grand nombre de programmes, notamment une entente de partenariat en matière de développement rural, une entente de partenariat pour le développement économique axé sur les ressources en eau, le Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente et les projets du Plan vert. Ils assurent également les services administratifs relatifs aux pâturages communautaires. Les districts de l'Alberta, par contre, n'ont eu à administrer que le Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente et les projets du Plan vert. Les districts de la Saskatchewan et de l'Alberta ont des ressources d'importance égale, en dépit du fait que le fardeau de la mise en oeuvre soit plus considérable en Saskatchewan.

24.50 Nous ne voulons pas laisser entendre, en faisant ces commentaires, qu'il est inapproprié d'utiliser la Direction générale pour mettre en oeuvre des programmes temporarisés qui ne sont pas directement liés à ses activités de base. Dans certains cas, sa connaissance intime des conditions locales et son réseau de bureaux locaux dans l'Ouest du Canada constituent une intéressante solution de rechange à la création d'un nouveau mécanisme de mise en oeuvre des programmes temporarisés.

24.51 Toutefois, la Direction générale et le Ministère doivent trouver une réponse à des questions fondamentales d'ordre stratégique, à savoir comment obtenir un bon équilibre entre les programmes de base et les programmes temporarisés. Ils doivent aussi tenir compte de la question connexe, soit celle de savoir si la Direction générale peut continuer à détourner des ressources importantes des programmes de base pendant de longues périodes sans compromettre l'efficacité de ces mêmes programmes de base.

24.52 En prenant la décision de confier la mise en oeuvre des prochains programmes temporarisés à la Direction générale, il faudrait que le Ministère analyse et examine leur incidence éventuelle sur les programmes de base de celle–ci et se demander si ses ressources financières et humaines sont suffisantes pour assurer une mise en oeuvre efficace des deux types de programmes.

Réponse du Ministère : *le Ministère et l'ARAP sont tous deux très fiers du bilan de l'ARAP en tant qu'organisme qui réussit à offrir aux Canadiens de l'Ouest des programmes de temporisation et d'autres programmes de façon efficace et efficiente. Ce bilan a été renforcé récemment par l'évaluation positive qu'a faite le vérificateur général de l'application du Programme de paiements de transition du grain de l'Ouest par l'ARAP. L'organisation décentralisée de l'ARAP et ses capacités d'intervention en matière de terres et d'eau lui donnent un caractère unique sur le plan de la prestation de services directement au client. C'est pour ces raisons que le Ministère s'est tourné vers l'ARAP en tant qu'organisme qui est le mieux placé pour répondre à certaines de ses grandes priorités.*

Il convient de signaler que le mandat de l'ARAP s'étend au–delà de la Loi sur l'ARAP *et inclut l'exécution d'autres programmes ministériels, donnant à l'organisme la flexibilité nécessaire pour déterminer comment il peut aider le Ministère à répondre à certaines grandes priorités tout en s'acquittant de ses obligations aux termes de la* Loi.

Le Ministère affirme l'importance et la pertinence continue du mandat principal de l'ARAP. Les nouvelles demandes relatives aux services de l'ARAP seront évaluées à la lumière de tous les facteurs pertinents.

Une approche cohérente est nécessaire en matière d'inspection et de surveillance

24.53 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies a de nombreux partenaires et clients comme collaborateurs ou intermédiaires. Les objectifs de l'Administration peuvent ne pas toujours être les mêmes que ceux de ses collaborateurs. En conséquence, elle doit pouvoir compter sur des mécanismes pour s'assurer que les résultats des activités correspondent aux attentes.

24.54 Nous nous attendions à trouver à l'Administration des procédés de contrôle de la qualité et des coûts fondés sur les risques, de façon à garantir que la mise en oeuvre des projets corresponde à la conception du programme.

24.55 Nous avons constaté que l'approche de la Direction générale en matière de contrôle et d'inspection n'était pas uniforme. Par exemple, pour les districts que nous avons visités, nous avons remarqué que les experts en conservation des sols consacraient du temps chaque année au contrôle des terres soustraites des superficies cultivées, dans le cadre du Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente. Par contre, chaque projet du Programme d'aménagement hydraulique rural n'est inspecté, une fois mené à terme, que dans certains des districts. Dans bien des cas, il n'y avait pas de preuve que l'on ait visité un site après le creusage d'un puits d'eau ou que l'on ait évalué l'efficacité à long terme d'un projet. De même, on ne voyait pas très bien comment s'effectuait la surveillance de la plantation de bandes boisées et de leur rendement, dans le cadre du programme des brise–vent.

24.56 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait instaurer un programme cohérent et rentable de surveillance et d'inspection fondé sur les risques.

Réponse du Ministère : *L'ARAP a mis en place des systèmes de surveillance et d'inspection pour la majorité des programmes qu'elle exécute. Dans le cas du Programme de développement fondé sur les ressources hydriques, on fait l'inspection de projets représentant plus de 75 p. 100 des dépenses du programme. Le Ministère est d'avis que le coût lié à l'inspection de petits projets pourrait excéder la valeur de la contribution du Canada. L'ARAP améliorera ses méthodes de déclaration des activités d'inspection et élaborera des lignes directrices à cet égard.*

Possibilités d'améliorer la rentabilité et le recouvrement des coûts

Il est possible de réduire les coûts

24.57 Un vaste réseau de partenariats avec des organismes fédéraux, provinciaux et municipaux vient s'ajouter aux programmes et à la prestation des services mis en oeuvre par la Direction générale des Prairies. La composition de l'effectif est décrite dans la pièce 24.6.

Pièce 24.6
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

24.58 Sur les 698 équivalents temps plein que compte l'effectif actuel, environ 260 sont affectés aux bureaux régionaux et aux bureaux de district; 265 assurent la gestion de 915 000 hectares de pâturages communautaires, d'une pépinière ainsi que de deux centres de recherche et de démonstration.

24.59 Il ressort des exemples donnés dans la pièce 24.7 que l'Administration du rétablissement agricole des Prairies a réussi à effectuer, au cours des dix dernières années, des réductions de coûts dans un certain nombre de secteurs.

Pièce 24.7

Exemples de progrès en matière de réduction des coûts

- Au cours de 1993–1994, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies a réduit l'effectif de sa division géotechnique, de 50 à douze personnes. Les postes ont été supprimés ou réattribués et les fonctions restantes sont exécutées par voie de contrats.
- Dans le cadre de l'Examen des programmes, l'Administration a réduit de huit pour cent son budget consacré à l'effectif. Les compressions ont visé en majeure partie des postes administratifs, puisqu'on cherchait à en réduire au minimum les effets directs sur le service à la clientèle. Les compressions ont nécessité une délégation accrue de pouvoirs aux bureaux régionaux et aux bureaux de district, ce qui a entraîné une réduction des besoins en personnel administratif à l'administration centrale de Régina.
- L'initiative du gouvernement en matière de réaménagement de l'effectif a donné lieu à une réduction d'effectif de 74 personnes, du fait que certains employés ont tiré parti des mesures d'encouragement à la retraite anticipée et au départ anticipé.
- Au cours des dix dernières années, une formule de cogestion a été adoptée pour 24 des 87 pâturages communautaires.

24.60 Dans chacun des cas, la réduction portait sur un aspect donné de l'activité de l'Administration ou était effectuée, à un moment donné, conformément à une compression des dépenses à l'échelle du Ministère.

24.61 D'autres progrès ont également été accomplis en matière d'évitement des coûts. Les résultats les plus notables sont attribuables à l'accent qui a été mis sur la co–implantation avec certains bureaux de district et un bureau régional de l'Administration, qui partagent des bureaux et des services de soutien avec d'autres directions générales du Ministère, ou avec des services provinciaux homologues. En 1995, l'Administration réduisait son parc de véhicules dans le cadre d'une initiative visant l'ensemble du Ministère. Au cours des cinq dernières années, le parc est passé à 400 véhicules environ, soit une baisse de 37 véhicules au total, ou de neuf pour cent. Toutefois, au cours de la même période, l'effectif a baissé de 17 p. 100. Le nombre de véhicules, par membre du personnel, n'a pas baissé. Cela s'explique en partie du fait qu'un bon nombre des réductions d'effectif des cinq dernières années ont visé des postes administratifs, qui ne requéraient jamais l'utilisation d'un véhicule. Quant au personnel technique, il a été déplacé de l'administration centrale vers les bureaux de district, là où un véhicule était nécessaire.

24.62 Nous nous attendions à ce que, pour accompagner la mise en oeuvre de sa nouvelle orientation et de son nouvel énoncé de mission, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies élabore une stratégie de redéploiement géographique des ressources de façon à se donner une plus grande souplesse au plan opérationnel pour répondre à l'évolution des besoins. Une stratégie de redéploiement appropriée aurait comporté l'expansion ou la fermeture de certains bureaux, ainsi qu'une réduction de l'effectif en fonction de l'évolution des besoins et de la disponibilité des ressources. Nous avons constaté qu'aucune stratégie de cette nature n'avait été mise au point et qu'il n'y avait pas eu redéploiement des ressources. Leur répartition actuelle est illustrée dans la pièce 24.8.

Pièce 24.8

Répartition des ressources entre régions et districts

	Alberta/C.–B.	Saskatchewan	Manitoba	Total
Nombre de bureaux régionaux	2	2	1	5
Nombre de bureaux de district	8	10	4	22
Effectif	89	119	52	260
Budget de fonctionnement régional (milliers de $)	4 675	6 020	2 749	13 444

24.63 Un défi se pose à la Direction générale, soit celui de favoriser un leadership efficace et d'agir de façon proactive dans les domaines où évoluent un grand nombre de partenaires actuels et éventuels. Nous avons pu observer que les gouvernements provinciaux, dans les Prairies, sont également actifs dans les domaines du développement rural ainsi que de la conservation et de la mise en valeur de l'eau et du sol. Dans l'un des districts

que nous avons visités, nous avons relevé au moins 40 organisations ou associations fédérales, provinciales, régionales, municipales ou industrielles qui oeuvraient toutes dans le secteur du développement économique. Il deviendra encore plus important d'assurer la coordination de la mise en oeuvre des programmes, entre 1997-1998 et 1999-2000, à un moment où les programmes temporarisés actuels prendront fin et où le budget de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies passera de 74,9 à 52,9 millions de dollars (voir la pièce 24.3).

24.64 La capacité de la Direction générale d'agir de façon proactive dépend largement de la mesure dans laquelle elle peut recueillir et analyser des renseignements qui portent sur une vaste gamme de sujets, allant de l'agriculture durable aux espèces menacées. Parallèlement, d'autres organisations des secteurs public et privé assument des fonctions analogues. Il y a là une possibilité de réduire les coûts en combinant les ressources, non seulement sur le plan de la cueillette mais également sur celui de l'analyse de l'information.

24.65 Pour être en mesure d'éviter les lacunes aussi bien que les chevauchements et dédoublements, il est nécessaire de s'entendre non seulement sur la nature et la portée du programme mis en oeuvre par chacune des parties, mais encore sur les responsabilités de chacun. Ceci englobe les aspects relatifs à la gestion comme la cueillette, la conservation et l'analyse des données et de l'information. Nous avons constaté que la Direction générale et les provinces ont tendance à cueillir, stocker, traiter et analyser sans se concerter l'information qui doit servir à l'élaboration de politiques et de programmes.

24.66 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies a conclu avec les provinces un protocole d'entente qui porte sur divers domaines de responsabilité, par exemple, en matière de développement des ressources en eau. Elle a également amorcé, de concert avec une province, l'élaboration et la négociation d'un protocole d'entente visant les responsabilités respectives des parties en matière de mise en oeuvre de programmes. On met présentement au point les divers aspects de l'élaboration et de la surveillance des programmes.

24.67 L'Administration a l'occasion de relever le défi que pose son mandat en ajoutant aux ressources plus restreintes dont elle dispose, grâce à l'effet de levier du partenariat. En vertu de son mandat assez large, axé sur l'écologie, qui consiste à intervenir dans les « zones de sécheresse et d'érosion éolienne », l'Administration se trouve dans une position unique pour faire bénéficier ses ressources d'un tel effet multiplicateur. Le mandat englobe les territoires de quatre provinces et comporte des interactions avec les mandats de ministères aux paliers fédéral et provincial. À titre d'exemple, il y a partage de responsabilités entre le fédéral et les provinces en matière d'agriculture. Pour ce qui est de la qualité de l'eau et de son approvisionnement, la gestion est également assurée par des ministères et des organismes des paliers fédéral aussi bien que provincial. L'Administration du rétablissement agricole des Prairies a l'occasion d'être un moteur puissant d'intégration de la gestion et du changement dans l'ensemble de la région des Prairies. Elle peut aussi tirer parti de cette occasion pour accroître les effets des ressources décroissantes dont elle dispose.

24.68 La Direction générale se doit de considérer toutes demandes de l'extérieur en fonction du mandat qui détermine son programme de base. Elle doit s'entendre avec les provinces et avec d'autres organismes fédéraux au sujet des rôles, des responsabilités et des résultats visés et déployer ses ressources et ses compétences techniques en conséquence.

24.69 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait réévaluer la répartition géographique et la rentabilité de son réseau actuel de bureaux et de ressources en fonction d'une évaluation des enjeux stratégiques, des besoins et de partenaires éventuels.

Réponse du Ministère : *Lors de sa réorganisation en 1993, l'ARAP a réaffecté des ressources à un réseau plus vaste de bureaux régionaux et de bureaux de district afin d'améliorer la couverture géographique et de donner aux clients un meilleur accès à ses services dans la région qu'elle dessert. Les efforts qui sont actuellement déployés pour clarifier l'orientation stratégique de l'ARAP lui permettront d'évaluer à nouveau l'affectation des ressources en tenant compte des différents besoins et des différentes possibilités qui existent dans les Prairies.*

Certains coûts font l'objet de mesures de recouvrement

24.70 En 1989, le gouvernement a publié une politique visant le recouvrement des coûts liés aux services fournis par le gouvernement fédéral. Les objectifs de cette politique sont les suivants :

- favoriser, le cas échéant, un traitement équitable en transférant le fardeau du coût d'un programme ou d'une activité en particulier, des contribuables aux utilisateurs qui en bénéficient plus directement;

- favoriser une répartition plus efficiente des ressources en assujettissant la demande et l'offre de biens et services publics aux forces du marché.

24.71 On s'attendait que les ministères examinent leurs programmes en vue de déterminer s'il y a lieu d'exiger que les utilisateurs paient « leur juste part du coût des services et des installations, ainsi que des redevances convenables pour l'attribution d'un droit ou d'un privilège ». Dans les domaines où il est approprié de prélever des droits d'utilisation, « chaque ministère doit définir sa propre stratégie concernant les services qu'il entend facturer, les utilisateurs qui devront payer et les montants à payer. »

24.72 L'orientation du gouvernement en matière de production de recettes incite les ministères à tirer des recettes des produits des activités de recherche qui peuvent être commercialisés et rentabilisés — par exemple, les hybrides d'espèces végétales, les animaux d'élevage et le matériel.

24.73 Le principe du partage du coût des services avec ceux qui en tirent un avantage privé a été sanctionné dans les budgets du gouvernement fédéral de 1993, 1994 et 1995.

24.74 Nous nous attendions que l'Administration du rétablissement agricole des Prairies se soit donné des stratégies claires en matière de recouvrement des coûts des services, en se fondant sur le profil des utilisateurs et sur des critères de tarification. Nous nous attendions de plus que l'organisation ait recensé des occasions de générer des recettes.

24.75 Dans des exposés devant le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes, le Ministère a exposé les grandes lignes des principes fondamentaux dont il s'inspirait en matière de recouvrement des coûts. « La refonte de nos programmes est constituée de diverses mesures de réduction, d'évitement et de recouvrement des coûts... Le principe de recouvrement des coûts sera appliqué aux activités qui procurent des avantages privés... Le principe de recouvrement des coûts sera appliqué de façon égale aux activités et aux produits de même nature et qui comportent des risques comparables ».

24.76 Le Service de la gestion des terres, qui représente 35 p. 100 des coûts de fonctionnement de la Direction générale, est un secteur de programmes où le recouvrement des coûts existe depuis 1939. Les 87 pâturages communautaires, dont la Direction générale assure l'exploitation, ont été créés en 1937 pour retirer de la production agricole des terres marginales et peu propices à l'agriculture. Les éleveurs de bovins (utilisateurs) laissent leurs animaux aux lieux de pâturage et les reprennent en fin de saison. Il revient aux associations locales de déterminer le nombre de bêtes que chaque utilisateur peut mettre en pâturage communautaire, la préférence étant donnée aux exploitants qui débutent, à ceux dont la situation financière est précaire, et à ceux qui disposent de pacages insuffisants. Les coûts de pâturage et de reproduction sont recouvrés auprès des utilisateurs des pâturages, tandis que les coûts relatifs à la conservation des pâturages sont « payés » par les contribuables canadiens. La plus grande partie des coûts d'exploitation des pâturages est recouvrée auprès des utilisateurs. Au cours de 1996-1997, les coûts directs d'exploitation des pâturages se sont élevés à 14,3 millions de dollars, dont 12,7 millions ont été recouvrés. Il s'est agi du seul cas de recouvrement des coûts important pour la Direction générale.

Il existe d'autres possibilités de recouvrer les coûts et de générer des recettes supplémentaires

24.77 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies fournit une gamme de services d'assistance technique et de services financiers à des producteurs, à des municipalités et aux gouvernements provinciaux des Prairies. Bon nombre de ses programmes procurent des avantages directs à leurs bénéficiaires. Par exemple, l'assistance technique ou le financement fournis pour un système d'irrigation peuvent accroître la valeur foncière ou les revenus futurs de l'agriculteur. On pourrait soutenir que la partie de l'aide qui correspond à un avantage privé devrait être recouvrée. Pourtant, l'agriculteur ne paie qu'une faible proportion du coût d'ensemble.

24.78 Des hauts fonctionnaires de l'Administration nous ont déclaré que, à l'époque où d'autres secteurs du Ministère et du gouvernement tenaient des consultations auprès du secteur agricole en matière de recouvrement des coûts, ils avaient recensé les possibilités de recouvrement de coûts d'une valeur supérieure à 0,7 million de dollars par année. Les bénéficiaires de services s'entendaient généralement pour dire qu'il faudrait qu'une partie des coûts soit recouvrée. L'Administration a demandé l'autorisation de redépenser les sommes qu'elle recouvrait, mais cette autorisation ne lui a pas été accordée. À notre avis, cela ne suffit pas à justifier l'interruption globale du recouvrement des coûts. Il est aussi admis que des coûts administratifs seront associés au recouvrement de ces coûts. Cependant, aucune analyse des coûts et du rendement n'a été effectuée.

24.79 Pour les secteurs où existent des possibilités de recouvrement de coûts, la Direction générale doit déterminer ce que sont des avantages privés par opposition aux avantages publics, et quelle proportion de l'avantage privé devrait être récupérée. Pour ce faire, des méthodes de mesure valables lui sont nécessaires pour définir les coûts et les avantages. Il est nécessaire que la Direction générale dispose de données fiables pour fonder ses décisions en matière de détermination des coûts. Ses systèmes financiers et ses systèmes de programmes actuels ne sont pas en mesure de constituer une base appropriée pour déterminer les coûts.

24.80 Les utilisateurs acceptent plus facilement le recouvrement des coûts lorsque, à titre de « clients », ils participent à la définition des coûts et de leurs composantes et à la détermination de la proportion d'avantages privés qu'ils en tirent. Même si les conséquences des augmentations de coûts et des réductions de services qu'elle prévoit font l'objet de consultations auprès des intéressés, l'Administration doit en premier lieu déterminer l'importance des avantages privés que cela comporte.

24.81 La Direction générale a aussi la possibilité de générer des recettes supplémentaires, par exemple, en vendant la production excédentaire du Centre de développement de l'irrigation de la Saskatchewan. Dans le cadre de ses travaux au Centre de distribution de brise–vent, elle mène des recherches visant le repérage et le développement d'espèces adaptées aux conditions climatiques des Prairies. Les progrès en matière de croisement sélectif ont permis d'obtenir des produits de qualité supérieure. Jusqu'à maintenant, on n'a pas exercé les droits de propriété qui correspondent à la nouvelle obtention de ces produits et on n'a pas non plus analysé les coûts éventuels et les avantages de l'instauration de ces méthodes.

24.82 Tout en poussant plus loin le partenariat avec le secteur agricole, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait déterminer quelle est la façon la plus rentable d'offrir ses services et comment elle peut combiner de façon optimale le recouvrement des coûts, le partage des coûts et la production de recettes.

Réponse du Ministère : *Le Ministère apprécie que le vérificateur général reconnaisse les progrès réalisés par l'ARAP sur le plan de la récupération des coûts (particulièrement en ce qui concerne le Programme des pâturages collectifs) et qu'il reconnaisse que l'ARAP consulte les intervenants sur les répercussions engendrées par les augmentations de coûts et les réductions de services.*

L'ARAP admet qu'il puisse exister d'autres possibilités de recettes qui pourraient être exploitées en consultation avec l'industrie. Cependant, il convient de signaler qu'il ne serait pas nécessairement rentable de chercher à

exploiter toutes ces possibilités. L'ARAP examinera la faisabilité d'exploiter certaines de ces possibilités et continuera de faire des progrès pour ce qui est de déterminer les façons les plus rentables d'offrir ses services.

Mesure du rendement

Il n'y a pas de méthodes de mesure des résultats qui permettent de solutionner les problèmes relatifs au sol et à l'eau

24.83 Les pratiques de gestion généralement reconnues mettent l'accent sur l'importance de mesurer les résultats. Il est nécessaire, en particulier, de mesurer la situation au départ et d'effectuer par la suite des mesures à intervalles réguliers de façon à déterminer dans quelle mesure s'est produit le changement souhaité. Pour le Secrétariat du Conseil du Trésor, la mesure du rendement et les rapports à cet effet constituent un aspect crucial de tout plan d'activités ministériel.

24.84 Il n'est pas facile de mettre au point des indicateurs qui soient significatifs pour les utilisateurs auxquels ils sont destinés, vu qu'il est essentiel de concevoir soit une valeur de référence ou encore, faute de mieux, une indication de l'orientation du changement souhaité. Les gestionnaires de l'ensemble du Ministère se sont donné comme tâche de mettre au point, à titre de composante du nouveau Système de gestion des dépenses, une structure de planification, d'information et de responsabilisation qui serve de fondement à l'obtention de l'autorisation de dépenser et à la mesure du rendement. Parallèlement à cette tâche, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies met au point des systèmes de mesure du rendement en vue de la normalisation des mesures et des rapports.

24.85 Dans la plupart des domaines, les gestionnaires de la Direction générale n'ont pas encore mis au point les indicateurs ou les méthodes de mesure nécessaires pour déterminer de façon précise la nature et l'ampleur des problèmes de sol et d'eau dans les Prairies ou de suivre de près les résultats de ses interventions. Nous avons examiné les évaluations des programmes de l'Administration effectuées par trois sociétés d'experts–conseils. Les évaluations ont permis de relever dans chaque cas l'absence d'objectifs qualitatifs et quantitatifs, l'absence d'une stratégie de mesure du rendement visant à cueillir des données de base et à faire rapport sur les répercussions du financement des projets, et l'absence d'analyses économiques pour étayer la sélection de projets ou les catégories de projets.

24.86 Nos entrevues auprès de gérants de districts et de directeurs régionaux ont confirmé que la Direction générale manque d'indicateurs de rendement. Cette dernière n'a pas l'information voulue pour déterminer dans quelle mesure un programme a bien été mis en oeuvre, ni pour mesurer ses répercussions sur la région des Prairies. Les décideurs continuent d'administrer ces programmes sans disposer de façon continue de renseignements objectifs sur les résultats que la Direction générale a obtenus dans l'exécution de son mandat, sauf par des commentaires de bénéficiaires du programme — une forme utile, mais limitée de mesure du rendement.

24.87 Par exemple, l'un des problèmes clés que vise à résoudre l'Administration est celui de l'érosion des sols. Dans la Partie III du *Budget des dépenses* de 1997-1998, on note que l'ARAP continue à protéger plus de 3,5 millions d'hectares de terres marginales ou cultivées, assurant ainsi la pérennité et la productivité de ses ressources. De telles données statistiques doivent être transformées en indicateurs en les reliant à une mesure quelconque — par exemple, on pourrait établir un rapport avec le nombre total d'hectares où le contrôle de l'érosion est nécessaire. Ce genre de cadre d'interprétation s'impose si l'on veut que les données soient utiles pour l'élaboration de politiques, la planification et la reddition de comptes.

24.88 L'Administration du rétablissement agricole des Prairies devrait veiller à ce que le cadre de mesures du rendement qu'elle est en voie d'élaborer précise quels sont les objectifs de rendement, les indicateurs et les résultats qui correspondent aux activités, aussi bien dans le cadre de projets particuliers que dans le contexte

de l'ensemble des Prairies. Elle devrait communiquer au Parlement, dans les rapports du Ministère sur le rendement, ses progrès relativement aux résultats souhaités.

Réponse du Ministère : *Tel qu'il a été mentionné, le Ministère est en train d'élaborer une Structure de planification, de rapports et de responsabilités. En tant qu'organisme du Ministère, l'ARAP participe pleinement à ce processus. La SPRR a été soumise au Conseil du Trésor à l'automne de 1997. Elle fournira une base constamment améliorée pour la mesure du rendement et la présentation de rapports à cet égard.*

Conclusion

24.89 Tout au long des années, la Direction générale a élargi son champ d'action et ses activités, parallèlement à la compression et à la décentralisation de son effectif. Bref, l'Administration du rétablissement agricole des Prairies exerce son rôle aussi bien dans le district de la Rivière–de–la–Paix de la Colombie–Britannique que dans la plupart des territoires des Prairies et ses activités touchent les aspects environnementaux, sociaux et économiques. Bien que la Direction générale se soit adaptée à l'évolution des besoins, son rôle est vaste par rapport à sa taille relativement petite et à son degré de décentralisation.

24.90 Nous avons constaté que le mandat, les objectifs et le cadre de reddition de comptes de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies n'étaient pas suffisamment clairs et complets pour servir de base à l'orientation de ses activités et que l'information nécessaire pour confirmer les résultats, y compris l'atteinte des objectifs de programmes, n'était pas facilement disponible.

24.91 Nous avons également conclu que la Direction générale serait en mesure de fonctionner de façon plus efficace et efficiente si les besoins relatifs aux programmes étaient mieux définis de manière à ce que les activités des programmes visent les besoins les plus pressants. De plus, il y a lieu de prendre des mesures supplémentaires pour mieux encadrer et orienter les activités.

24.92 Même si la Direction générale a pris des mesures pour réduire les coûts, il existe des occasions de les réduire davantage et de générer des recettes supplémentaires.

À propos de la vérification

Étendue

Notre vérification d'optimisation des ressources a porté essentiellement sur l'Administration du rétablissement agricole des Prairies et sur les secteurs d'activités ministériels dont elle a la responsabilité. La vérification a également porté sur la coordination de ses activités et programmes avec ceux d'autres organisations du Ministère, d'autres ministères et organismes fédéraux, ainsi que ceux des provinces et du secteur privé.

Le Programme des paiements de transition pour le grain de l'Ouest n'a pas fait partie de notre examen, puisqu'il avait déjà été abordé dans notre rapport de novembre 1995. Compte tenu de la diversité et du nombre des autres programmes mis en oeuvre par la Direction générale, nous avons retenu aux fins d'une vérification détaillée les programmes :

- qui fonctionnaient en 1996-1997;
- qui représentent 20 p. 100 du budget de services votés (trois programmes sur sept) ainsi que 20 p. 100 du financement dans le cas des programmes temporarisés (trois programmes temporarisés sur dix);
- qui sont disponibles dans les trois provinces des Prairies;
- qui sont indissociables des objectifs découlant de l'énoncé de mission de la Direction générale.

Le Ministère convient du fait que les constatations qui correspondent à l'étendue de la présente vérification sont le reflet des programmes de services de base et des programmes temporarisés en cours de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies.

Objectifs

Notre objectif a consisté à évaluer les pratiques de gestion visant la viabilité et le développement des régions rurales des Prairies en vue de déterminer quels étaient les secteurs particuliers où des améliorations s'imposent. Plus précisément, nous avons cherché à évaluer dans quelle mesure :

- le mandat, les objectifs et le cadre de reddition de comptes étaient suffisamment clairs et complets pour orienter les activités et dans quelle mesure l'information servait à confirmer les résultats, y compris l'atteinte des objectifs de programmes, était facilement disponible et était communiquée au Parlement;
- les activités du programme correspondent à des besoins recensés et dans quelle mesure des processus valables et rentables permettent d'orienter les activités ainsi que la sélection des projets et la formulation des ententes contractuelles;
- on a examiné suffisamment les possibilités d'évitement, de réduction ou de recouvrement des coûts.

Critères

Les critères de vérification sont énoncés dans le corps du texte.

Équipe de vérification

Robert Anderson
Angus Mickle
Gordon Stock

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Neil Maxwell.

Chapitre 25

Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Le traitement des revendications du statut de réfugié

Table des matières

Page

Points saillants 25-5

Introduction 25-7

La protection des réfugiés — un important engagement international 25-7

Les mouvements migratoires sont intenses et complexes 25-7

La Charte canadienne des droits et libertés a un impact important sur le processus 25-8

Le traitement des revendications: une responsabilité partagée 25-8

Le processus de traitement des revendications a fait l'objet d'importantes modifications depuis 1989 25-11

Objet de la vérification 25-12

Observations et recommandations 25-12

L'administration fédérale éprouve de sérieuses difficultés à traiter les revendications de façon rapide et efficace 25-12

Les résultats sont décevants et les préoccupations persistent 25-12

La réception de la revendication 25-15

La détermination de la recevabilité des revendications : un niveau de contrôle essentiel mais peu efficace 25-15

Il faut que l'information recueillie lors du premier contact avec le revendicateur soit plus complète et plus pertinente 25-17

La disposition relative au traitement de la revendication dans le premier pays où le demandeur a trouvé asile n'a jamais été appliquée 25-18

La détermination du statut de réfugié à la Commission 25-19

On doit continuer les efforts entrepris pour améliorer le processus de sélection des commissaires 25-20

Le fort taux de roulement des commissaires et la courte durée des mandats ont eu un impact négatif important sur la productivité 25-22

Il importe de disposer du nombre de décideurs requis 25-24

La CISR accorde une grande importance au développement et au maintien des compétences de ses commissaires 25-25

L'information disponible ne favorise pas toujours la prise de décisions éclairées et équitables 25-26

Des améliorations sont nécessaires dans les pratiques de la Commission 25-28

Le climat organisationnel à la CISR risque de compromettre le succès des efforts entrepris pour améliorer le processus 25-30

Le traitement des cas de revendicateurs non reconnus comme réfugiés 25-31

Un cheminement lent, complexe et inefficace 25-31

Il y a lieu de s'interroger sur l'efficience et sur les résultats de l'évaluation des risques de retour 25-32

Il y a lieu d'appliquer plus de rigueur dans l'évaluation des considérations d'ordre humanitaire 25-34

Le Ministère éprouve beaucoup de difficultés à effectuer les renvois 25-35

Reddition de comptes et information au Parlement 25-36

Il faut fournir de l'information plus pertinente et plus complète aux parlementaires 25-36

Conclusion 25-38

Une révision majeure du processus s'avère nécessaire 25-38

À propos de la vérification 25-40

Pièces

25.1 Demandes présentées au Canada et dans divers pays industrialisés 25-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.2 Revendications reçues en 1996, par principaux pays d'origine 25-9

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.3 Le processus de traitement des revendications du statut de réfugié 25-10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.4 Données statistiques 25-13

25.5 Statut des revendicateurs 25-14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.6 Comparaison entre le nombre de revendications déférées et les revendications en instance, par trimestre 25-15

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.7 Principaux endroits au Canada où les revendicateurs ont déposé leur demande en 1996 25-16

25.8 Exigences pour le poste de commissaire à la CISR 25-21

25.9 Évolution du nombre de renouvellements depuis la création de la CISR 25-22

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.10 Le nombre moyen de revendications finalisées par commissaire, par trimestre 25-23

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

25.11 Durée des mandats des commissaires 25-24

25.12 Pourcentages des demandes déférées et des commissaires affectés aux bureaux de la CISR à Montréal et à Toronto 25-25

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

25.13 Statut des revendicateurs non reconnus 25-32

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

Le traitement des revendications du statut de réfugié

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Vérificateur responsable : Serge Gaudet

Points saillants

25.1 En signant la *Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés* et le *Protocole de 1967* s'y rapportant, le Canada s'engageait à protéger les réfugiés. Le processus de traitement des revendications au Canada fonctionne dans un contexte caractérisé par des mouvements migratoires intenses et complexes. De plus, des procédures officielles doivent être suivies et on doit tenir compte des exigences juridiques de façon à garantir que les dispositions de la *Loi sur l'immigration* ainsi que celles de la *Charte canadienne des droits et libertés* soient respectées.

25.2 À la fin de 1988, l'arriéré de traitement se chiffrait à quelque 85 000 revendications. Le système ne suffisait plus à la tâche et il fallait donc modifier radicalement la façon de faire les choses. Une nouvelle structure et un processus totalement révisé pour le traitement des revendications avaient alors été mis en place en 1989. Les attentes étaient claires — on visait le règlement rapide, équitable et efficace des revendications et le renvoi des revendicateurs non reconnus.

25.3 Nous constatons toutefois que Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR) éprouvent toujours de sérieuses difficultés à traiter les revendications de façon rapide et efficace. Nous nous inquiétons notamment des volumes de cas en arriéré, des longs délais de traitement, et des difficultés à effectuer les renvois. Nous présentons des recommandations qui visent à améliorer les résultats aux différentes étapes du processus.

25.4 Les agents d'immigration décident de la recevabilité d'une revendication sans avoir toute l'information nécessaire. Par ailleurs, l'information recueillie lors de la réception de la revendication ne répond pas adéquatement aux autres étapes du processus.

25.5 Le fort taux de roulement des commissaires et la courte durée de leur mandat affectent l'atteinte des objectifs opérationnels de la CISR. De plus, des manques de rigueur dans l'application de certaines pratiques ralentissent le processus. Des efforts ont été déployés par la CISR pour améliorer le processus mais le succès de ces derniers dépendra en partie de la capacité de la CISR d'améliorer son climat organisationnel.

25.6 CIC arrive difficilement à régler les cas de revendicateurs non reconnus de façon rapide et efficace. L'évaluation des risques de retour comporte des ambiguïtés qui suscitent des questions sur son fondement. Nous avons également constaté que l'évaluation des considérations humanitaires invoquées par les revendicateurs non reconnus manque de rigueur. CIC éprouve en outre de sérieuses difficultés à mettre en oeuvre les mesures de renvoi.

25.7 Les questions liées aux réfugiés sont complexes. Une révision majeure du processus — y compris les rôles et les responsabilités des divers intervenants ainsi que l'infrastructure de coordination et de contrôle — s'avère nécessaire. Il faudra toutefois préciser des attentes réalistes quant à la rapidité et à l'efficacité du traitement des revendications.

Introduction

La protection des réfugiés — un important engagement international

25.8 En 1969, le Canada signait la *Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés* et le *Protocole de 1967* s'y rapportant. Il s'engageait ainsi à protéger les réfugiés qui se trouvent hors de leur pays et qui ne peuvent y retourner de crainte d'y être persécutés du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un certain groupe social ou de leurs opinions politiques. Tel que défini par la *Convention*, le Canada s'engageait ainsi à ne pas expulser ou refouler des réfugiés aux frontières des territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée.

25.9 Les règles canadiennes en matière d'immigration, y compris celles qui s'appliquent aux réfugiés, sont prévues dans la *Loi sur l'immigration* de 1976 et dans les règles et règlements qui s'y rapportent. La Loi réitère les engagements internationaux du Canada au plan de la protection des réfugiés, reprend la définition du terme « réfugié » telle qu'énoncée dans la *Convention* et prévoit les règles relatives au traitement des revendications du statut de réfugié.

25.10 La *Convention* régit essentiellement la situation des personnes qui fuient leur pays et revendiquent le statut de réfugié dans un autre pays. En vertu de sa tradition humanitaire, le Canada sélectionne également à l'étranger des réfugiés. Toutefois, notre vérification n'a porté que sur les revendicateurs qui demandent la protection une fois en sol canadien.

Les mouvements migratoires sont intenses et complexes

25.11 À l'échelle internationale, le contexte et l'origine des demandeurs d'asile sont en constante évolution. De plus en plus de gens fuient les conflits ethniques, politiques et religieux. En 1995, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés estimait à 14,5 millions le nombre de réfugiés qui ont franchi une frontière internationale et ont reçu l'asile dans un autre pays. Les exemples sont nombreux et variés. Les crises récentes en ex–Yougoslavie, en Somalie, au Rwanda, pour n'en nommer que quelques–unes, ont entraîné des déplacements importants de populations.

25.12 Plusieurs personnes tentent de plus d'échapper à des problèmes comme la surpopulation ou la précarité économique de leur pays. Grâce aux réseaux actuels de communication et de transport, les attentes et les possibilités sont plus grandes pour elles. Un exemple récent est celui de plusieurs Chiliens qui, faussement nourris de l'espoir d'améliorer leur sort, sont arrivés au Canada en 1995.

25.13 Qui plus est, on constate l'existence de services d'agents et de trafiquants professionnels qui visent à ce que leurs clients se rendent et demeurent au pays qu'ils ont choisi. La complexité grandissante des migrations place donc les pays d'accueil devant le défi d'accorder la protection aux réfugiés tout en protégeant les intérêts de leurs propres nationaux et l'intégrité de leur programme d'immigration.

25.14 La pièce 25.1 montre le nombre des demandes présentées dans divers pays industrialisés, y compris le Canada, depuis 1983. Durant cette période, des arriérés importants se sont développés dans plusieurs pays comme le Royaume–Uni, les États–Unis et le Canada. Plusieurs pays industrialisés sont préoccupés par les problèmes d'efficience et d'efficacité de leur processus de traitement des demandes d'asile. Certains, dont les États–Unis et les Pays–Bas, ont augmenté sensiblement leurs effectifs dans l'espoir de réduire les arriérés et les abus. En 1996, près de 26 000 personnes ont revendiqué le statut de réfugié au Canada. La pièce 25.2 illustre les dix principaux pays d'origine de ces revendications.

Pièce 25.1
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Pièce 25.2
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

La *Charte canadienne des droits et libertés* a un impact important sur le processus

25.15 La Cour suprême du Canada a reconnu que les garanties énoncées à l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité) s'appliquent à toute personne au Canada, et non pas seulement aux citoyens canadiens, aux résidents permanents ou aux autres personnes se trouvant légalement au Canada. La Cour suprême a également décidé que toute revendication du statut de réfugié ayant un minimum de fondement doit être entendue.

25.16 En vertu de la *Charte*, des droits additionnels sont garantis à quiconque se trouve en sol canadien, notamment le droit de ne pas être arrêté ni détenu sans motif valable, le droit d'être informé dans les plus brefs délais des motifs de son arrestation ou de sa détention, le droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat et le droit de contester, par un bref d'*habeas corpus*, la légalité de sa détention. Le processus de détermination du statut de réfugié doit garantir aux demandeurs du statut de réfugié tous les droits que garantit la *Charte*.

Le traitement des revendications: une responsabilité partagée

25.17 Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) administre la *Loi sur l'immigration;* il doit donc gérer l'admission au Canada de façon à protéger les intérêts des Canadiens tout en remplissant les engagements internationaux du Canada. C'est essentiellement dans les bureaux du Ministère au Canada, soit les points frontaliers, les bureaux d'immigration intérieurs et les centres de traitement, que sont traités les cas de revendicateurs. Par contre, la décision de savoir si un revendicateur est réellement un réfugié au sens de la *Convention* appartient à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

25.18 Un processus quasi judiciaire. La *Loi sur l'immigration* stipule que les revendications seront entendues par la Section du statut de réfugié de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui est un tribunal administratif, doté de pouvoirs d'enquête. Le revendicateur peut demander l'autorisation de présenter une demande de contrôle judiciaire de la décision de ce tribunal devant la Cour fédérale. Il faut donc respecter des procédures officielles et, surtout, tenir compte des exigences juridiques du processus de reconnaissance du statut de réfugié de façon à garantir que les dispositions de la *Loi sur l'immigration*, ainsi que celles de la *Charte*, soient respectées.

25.19 La pièce 25.3 présente un sommaire des principales étapes du processus de traitement des revendications du statut de réfugié. À la réception d'une demande, un agent principal de CIC détermine si le demandeur, selon les conditions énoncées dans la *Loi sur l'immigration,* peut avoir accès au système de détermination du statut de réfugié. Le cas échéant, la revendication est déférée à la CISR. Cette dernière entend la revendication au cours d'une audience et détermine si le demandeur est un réfugié au sens de la *Convention*. Si le statut de réfugié lui est reconnu, le revendicateur peut demander la résidence permanente. Sinon, il pourra éviter le renvoi si CIC considère, en vertu des critères établis pour la catégorie des revendicateurs non reconnus (voir le paragraphe 25.117), qu'il court tout de même un risque sérieux s'il retourne dans son pays. Il pourra également faire en tout temps une demande pour obtenir la résidence permanente sur la base de considérations humanitaires. Enfin, les revendicateurs non reconnus devront quitter le Canada. Toutefois, ceux qui étaient en attente de renvoi depuis plusieurs années pouvaient être, jusqu'en 1997, admissibles à la résidence permanente. Il n'existe pas de droit d'appel quant au mérite d'une décision de la Section du statut de réfugié de la CISR. Toutefois, les diverses décisions prises tout au long du processus peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale, sur sa permission.

Pièce 25.3
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.20 Bien que CIC et la CISR constituent les principaux participants à la prise de décision, d'autres intervenants comme la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Service canadien du renseignement de sécurité et le ministère de la Justice sont impliqués dans le processus.

25.21 La pratique actuelle veut que, dès leur arrivée au Canada et aussi longtemps qu'ils y demeurent et que leur demande progresse à travers le processus, les revendicateurs puissent bénéficier de plusieurs des avantages consentis aux résidents permanents comme l'aide sociale, l'aide juridique, l'éducation et les soins de santé. Les provinces, dans l'administration de ces avantages, exercent donc une certaine influence sur les questions liées aux réfugiés.

25.22 La complexité du parcours que suivent les revendications, notamment à cause de l'intervention de nombreux participants, fait en sorte que les coûts totaux de traitement sont difficilement mesurables. D'ailleurs le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir une évaluation raisonnable des coûts du processus. Des données fragmentaires indiquent toutefois que les coûts de l'administration fédérale s'élèvent au minimum à 100 millions de dollars par année. De plus, des données obtenues des provinces qui accueillent la plus grande partie des revendicateurs, soit l'Ontario et le Québec, démontrent qu'il en coûte à chacune environ 100 millions de dollars par année uniquement pour l'assistance sociale consentie aux revendicateurs.

Le processus de traitement des revendications a fait l'objet d'importantes modifications depuis 1989

25.23 À la fin de 1988, l'arriéré de traitement du processus canadien de reconnaissance du statut de réfugié se chiffrait à quelque 85 000 revendications. Compte tenu de la lenteur du processus, une revendication du statut de réfugié équivalait presque à un laissez–passer pour rester au pays au moins trois ans et même s'y installer de façon permanente. Tout demandeur avait alors accès à un processus complexe de révision et d'appel.

25.24 Emploi et Immigration Canada, le ministère responsable du programme à l'époque, était d'avis que le processus alors en vigueur ne suffisait plus à la tâche et qu'il ne comportait pas de mécanismes pour régler rapidement et de façon décisive les revendications manifestement non fondées. On devait donc modifier radicalement la façon de faire les choses.

25.25 Le 1er janvier 1989, le projet de loi C-55 modifiant la *Loi sur l'immigration* entrait en vigueur. Une nouvelle structure et un processus totalement révisé étaient ainsi mis en place pour le traitement des revendications présentées après cette date. Le processus relevait dorénavant de la responsabilité conjointe d'Emploi et Immigration Canada (le ministère de la Citoyenneté et de l'immigration fut créé en 1994) et d'un nouvel organisme — la Commission de l'immigration et du statut de réfugié — chargé de statuer sur le bien–fondé des revendications. Un programme d'élimination de l'arriéré a été mis sur pied au Ministère et a permis de traiter de façon distincte les quelque 85 000 cas accumulés dans l'ancien système.

25.26 Les modifications législatives visaient à rationaliser le traitement des revendications, à accorder une protection aux personnes vraiment menacées dans leur pays d'origine et à dissuader celles qui n'ont pas besoin de la protection du Canada ou dont les assertions ne sont pas fondées. Les attentes étaient claires — on visait le règlement rapide, équitable et efficace des revendications et le renvoi des revendicateurs non reconnus.

25.27 Peu de temps après la mise en place du nouveau processus, les préoccupations qu'il tentait de résoudre ont refait surface. Lors de notre vérification de 1990, nous avions noté qu'après seulement quinze mois de fonctionnement, le processus avait déjà pris un retard important. En effet, au 31 mars 1990, il y avait un arriéré de quelque 23 500 revendications, soit 71 p. 100 de toutes les revendications reçues. Il fallait en moyenne 9 mois pour traiter une demande. Nous avions en outre noté que 95 p. 100 des demandeurs dont la revendication avait été rejetée

n’avaient toujours pas quitté le pays. Nous avions aussi exprimé nos inquiétudes au sujet de certains mécanismes de fonctionnement de la Commission et du Ministère.

25.28 Par la suite, deux importants projets de loi (C-86 en 1993 et C-44 en 1995) et plusieurs modifications réglementaires ont donné lieu à une série de mesures pour tenter d’améliorer la situation. Nous traitons des aspects spécifiques de ces modifications dans les sections de ce chapitre qui sont consacrées aux diverses étapes du processus.

Objet de la vérification

25.29 Notre vérification visait principalement à déterminer si les mécanismes de gestion permettaient le règlement rapide et équitable des revendications du statut de réfugié et favorisaient la confiance du public dans l’équité et l’intégrité du processus. On peut trouver de plus amples renseignements sur l’étendue et l’objectif de la vérification à la fin de ce chapitre, à la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

L’administration fédérale éprouve de sérieuses difficultés à traiter les revendications de façon rapide et efficace

Les résultats sont décevants et les préoccupations persistent

25.30 Nous constatons que le système actuel éprouve de sérieuses difficultés à traiter les revendications de façon rapide et efficace. La pièce 25.4 présente des données statistiques sur les volumes, les délais et les décisions au cours des quatre dernières années. De plus, la pièce 25.5 montre le statut des personnes qui ont présenté leur revendication entre février 1993 et mars 1997.

Pièce 25.4

Données statistiques

Statistiques sur les volumes

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Revendications reçues par CIC	19 456	23 118	26 917	23 999
Décisions rendues à la CISR	31 886	21 700	17 811	23 253
Arriérés à la CISR[1]	17 528	19 523	28 588	28 893
Arriérés à l’évaluation des risques de retour (CIC)[1]	n/d	16 814	10 214	8 527
Nombre de renvois confirmés à CIC[2]	4 611	2 698	1 547	2 465(

Statistiques sur les délais

	1993-1994	1994-1995	1995-1996	1996-1997
Délai de traitement moyen à la CISR (en mois)	7,0	8,7	10,6	12,8

Antériorité des cas en instance à la CISR				
0-1 an	14 311	16 120	21 893	18 783
1-2 ans	2 655	2 635	5 572	8 547
2 ans et plus	562	768	1 123	1 563
Délai de traitement moyen entre la décision de la CISR et la décision quant aux risques de retour à CIC (en mois)[2]	14	11	10	7
Statistiques sur les décisions				
	1993-1994	**1994-1995**	**1995-1996**	**1996-1997**
% des revendications jugées recevables[2] par CIC	99,5 %	99,3 %	99,5 %	99,4 %
% des décisions positives à la CISR	48 %	62 %	54 %	41 %
% des renonciations, des retraits et des désistements à la CISR	20 %	18 %	23 %	29 %
% des décisions positives - risques de retour (CIC)		1,6 %	6 %	4 %

1 À la fin de l'exercice

2 Années civiles : 1993 à 1996

Sources : Commission de l'immigration et du statut de réfugié et Citoyenneté et Immigration Canada

Pièce 25.5
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.31 Nous nous inquiétons particulièrement du volume des cas en arriéré, des longs délais de traitement, tant à la CISR qu'à CIC, et des limites au niveau du contrôle et de l'exécution de la Loi, principalement en ce qui a trait à la difficulté d'effectuer des renvois. Il est important de noter que ces inquiétudes sont sensiblement les mêmes que celles qu'on tentait d'apaiser, il y a presque dix ans, avec la mise en oeuvre du système actuel.

25.32 Le volume des arriérés est particulièrement inquiétant. La pièce 25.6 montre que, depuis juin 1994, les inventaires de revendications en instance de traitement à la CISR ont presque doublé bien que le nombre de revendications déférées ait été relativement constant. Au 31 mars 1997, l'inventaire de cas non finalisés à la CISR s'élevait à près de 29 000. Il faut, de plus, tenir compte du fait que le nombre de cas non finalisés à l'évaluation des risques de retour à CIC s'élevait à environ 8 500.

Pièce 25.6
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.33 Au chapitre des délais, nous avons constaté qu'en 1996-1997, il s'était écoulé en moyenne 13 mois entre le moment de la revendication et la décision de la Commission. Bien que des données sur les délais aux différentes étapes du processus ne soient pas disponibles à CIC, nous estimons qu'il s'est écoulé environ sept mois entre la décision de la Commission et celle du Ministère quant aux risques de retour et environ dix mois entre la décision quant aux risques de retour et le moment du renvoi. Certains de ces délais sont attribuables au processus de contrôle judiciaire de la Cour fédérale. Une revendication du statut de réfugié peut donc assurer un séjour au pays pour une période de plus de deux ans et demi.

25.34 La situation à propos des renvois mérite aussi une attention particulière. Des quelque 31 200 personnes qui ont revendiqué le statut de réfugié entre 1993 et 1997 et qui n'ont pas été reconnues comme réfugiés, ni acceptées

au Canada de quelque autre façon, seulement 22 p. 100 ont confirmé leur départ du Canada. Nous estimons que les personnes qui n'auraient pas quitté seraient au Canada, en moyenne, depuis 2,5 années.

25.35 Plusieurs facteurs contribuent aux difficultés du système actuel. Nous avons noté, à diverses étapes du processus, des problèmes d'efficience et d'efficacité opérationnelle et des manques de rigueur qui ont un impact important sur la capacité du système de répondre aux attentes. Nous avons toutefois noté des faiblesses qui transcendent l'ensemble du processus — un manque de coordination, d'intégration, de direction stratégique et de suivi global.

25.36 Des agents du Ministère, situés aux points d'entrée, dans les bureaux intérieurs d'immigration et dans diverses unités de traitement se penchent sur le dossier des revendicateurs. Au milieu de ce processus, la Commission évalue le bien–fondé des demandes. En outre, certains aspects du dossier sont examinés par des représentants de la Cour fédérale, du ministère de la Justice, de la Gendarmerie royale du Canada ou du Service canadien du renseignement de sécurité. Tout au cours du processus et à travers les nombreux intervenants, personne dans l'administration fédérale ne surveille le déroulement d'ensemble du traitement des revendications.

25.37 Nous avons constaté d'ailleurs, au cours de notre vérification, qu'il fallait consulter un très grand nombre d'intervenants et de décideurs afin de connaître les priorités et les stratégies par rapport aux questions liées aux réfugiés. De telles consultations nous ont permis de comprendre certaines activités particulières du processus, mais non de saisir les liens entre ces activités, ni de déceler l'existence d'un effort collectif en vue de rendre des décisions plus rapidement et plus efficacement. L'absence d'une connaissance et d'une gestion globales des questions liées aux réfugiés met donc un frein à la possibilité de traiter les revendications de façon rapide et efficace.

25.38 Face à une telle situation, nous avons dû puiser dans différents systèmes d'information qui relèvent de l'administration centrale du Ministère ou de la Commission, ou de leurs directions et bureaux régionaux, les données qui nous ont permis de tracer un portrait global des activités liées aux réfugiés, d'évaluer les délais et les cas en instance de traitement ou encore de tenter de quantifier les coût totaux. Nous avons noté que les systèmes d'information du Ministère ne permettent pas de compiler les renseignements nécessaires pour rendre compte des ressources affectées au traitement des revendications. Nous avons également noté que la disponibilité et la qualité des renseignements sur les revendications se détériorent graduellement à partir du moment où les revendicateurs non reconnus entrent dans le long et complexe parcours des activités liées aux recours additionnels et aux renvois. On retrouve dans les systèmes d'information du Ministère un nombre important de dossiers non résolus.

La réception de la revendication

La détermination de la recevabilité des revendications : un niveau de contrôle essentiel mais peu efficace

25.39 La détermination de la recevabilité d'une demande de statut de réfugié est très importante car elle contrôle, en principe, l'accès au système de détermination du statut de réfugié et l'accès au territoire canadien.

25.40 La *Loi sur l'immigration* précise les circonstances qui font qu'une revendication de statut de réfugié n'est pas recevable et ne peut être, par conséquent, référée à la Section du statut de réfugié de la CISR pour y être entendue. L'objectif visé par la Loi est d'exclure rapidement du processus les personnes qui ne méritent pas ou qui n'ont pas besoin de la protection du Canada. Parmi celles–ci, on retrouve les criminels sérieux, les personnes déjà reconnues comme réfugiés dans un autre pays, les terroristes et les criminels de guerre, et les personnes qui se sont déjà vu refuser depuis moins de 90 jours le statut de réfugié au Canada. Il est important de noter que la détermination de la recevabilité n'a pas pour objectif d'évaluer le fondement de la requête.

25.41 Des quelque 26 000 revendications du statut de réfugié qui ont été faites dans les bureaux d'immigration au Canada en 1996, on constate que 60 p. 100 ont été déposées à des points frontaliers, les autres ayant été faites à des

bureaux intérieurs. Par ailleurs, les régions de l'Ontario et du Québec ont reçu 88 p. 100 des demandes. La pièce 25.7 montre la répartition des revendications reçues : on constate que les demandes présentées dans les dix principaux bureaux et points frontaliers au Canada représentent 89 p. 100 du total des demandes déposées.

Pièce 25.7

Principaux endroits au Canada où les revendicateurs ont déposé leur demande en 1996

Montréal (Québec)	Bureau intérieur	4 310
Mirabel (Québec)	Aéroport	3 681
Toronto - Pearson (Ontario)	Aéroport	3 367
Lacolle - Blackpool (Québec)	Poste frontalier	2 845
Etobicoke (Ontario)	Bureau intérieur	2 736
Fort Erie (Ontario)	Poste frontalier	2 036
Vancouver Métro (C–B)	Bureau intérieur	1 206
Vancouver (C–B)	Aéroport	1 060
Dorval (Québec)	Aéroport	783
Niagara Falls - Rainbow (Ontario)	Poste frontalier	753
Total		**22 777**
Canada		**25 697**
Pourcentage		**89 %**

Source : Système de soutien des opérations des bureaux locaux (SSOBL) de CIC

25.42 Lorsqu'une personne revendique le statut de réfugié, les agents principaux d'immigration, souvent aidés d'un interprète, la questionnent, lui demandent de remplir un document d'identification personnelle et examinent toute documentation pertinente disponible, comme un passeport, une pièce d'identité ou un document de voyage. Les agents prennent également les empreintes digitales et la photo du revendicateur. Les empreintes digitales sont transmises par la poste à la Gendarmerie royale du Canada afin de vérifier s'il existe une autre demande pour ces mêmes empreintes et si le demandeur a des antécédents criminels au Canada. Dans la très grande majorité des cas — plus de 99 p. 100 depuis 1993 — la revendication est jugée recevable. Les agents d'immigration complètent alors les formalités administratives, fournissent à la personne la documentation nécessaire pour présenter sa demande à la CISR, et la laissent entrer librement au Canada.

25.43 Nous avons noté que dans la plupart des cas, les agents d'immigration décident de la recevabilité d'une revendication sans avoir, au préalable, toute l'information nécessaire pour rendre une décision éclairée. D'ailleurs l'évaluation des critères de recevabilité repose essentiellement sur la déclaration du revendicateur. Les agents d'immigration prennent leurs décisions bien avant l'obtention des résultats des vérifications faites par la GRC des questions de double revendication et de criminalité au Canada.

25.44 Afin de déterminer la recevabilité d'une demande, il faut connaître les antécédents du demandeur au Canada et à l'étranger, ce qui exige au départ, un minimum d'information. Or, notre vérification nous a permis de constater qu'au cours des dernières années, près de 60 p. 100 des revendicateurs se sont présentés aux autorités canadiennes sans passeport, document d'identité personnelle ou document de voyage.

25.45 On peut comprendre qu'une personne qui fuit la persécution arrive dans le plus grand dénuement et qu'elle n'ait même pas de papiers personnels. Toutefois, il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'elle ait des documents de voyage puisque la *Loi sur l'immigration* oblige les compagnies aériennes à s'assurer que leurs passagers sont

dûment dotés des documents requis. Nous croyons que CIC devrait faire des efforts supplémentaires pour connaître la provenance des revendicateurs.

25.46 Nous sommes donc d'avis que CIC n'évalue pas les demandes avec suffisamment de rigueur pour déterminer si les critères de recevabilité sont respectés. Ce faisant, on facilite l'accès au système de détermination du statut de réfugié et au territoire canadien à des personnes sans savoir si leur revendication « mérite » effectivement une étude approfondie.

25.47 Citoyenneté et Immigration Canada devrait revoir les mécanismes utilisés pour l'application des critères de recevabilité prévus dans la *Loi sur l'immigration*.

Réponse du Ministère : *Les critères de recevabilité visent à empêcher que certains cas particuliers passent par les étapes du processus de détermination du statut de réfugié. Dans tous les cas, lorsqu'on peut établir à partir des renseignements obtenus qu'un demandeur ne répond pas aux critères de recevabilité, la revendication est considérée comme non recevable et elle n'est pas soumise à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. La Loi permet, quand on a obtenu les résultats de la dactyloscopie, de réviser la décision sur la recevabilité, si cela s'avère nécessaire.*

Le Ministère a récemment pris d'autres mesures pour établir l'identité des passagers arrivant sans documents et le trajet qu'ils ont suivi, dont l'examen plus fréquent des documents au moment du débarquement d'avion de ces personnes.

Il faut que l'information recueillie lors du premier contact avec le revendicateur soit plus complète et plus pertinente

25.48 La qualité des renseignements recueillis sur l'identité des revendicateurs et sur les circonstances particulières de leur demande telles que le pays d'origine, les motifs de la revendication, le dernier point d'embarquement, est essentielle à la prise de décision éclairée à toutes les étapes du processus de traitement des revendications. On s'attendrait donc à ce qu'il y ait suffisamment d'intégration et de coordination entre les étapes du processus de façon à optimiser le partage des informations nécessaires.

25.49 En juin 1995, CIC et la CISR ont conclu une entente pour que soient transmises systématiquement à la CISR les informations recueillies par les agents d'immigration, à la réception de la revendication. Ces informations sont utiles car elles peuvent aider ultérieurement le commissaire à la CISR à vérifier l'identité et la crédibilité du revendicateur. La mise en oeuvre de cette entente a donné de bons résultats jusqu'à l'automne 1996 où CIC a commencé à modifier ses pratiques aux points d'entrée. En effet, à certains bureaux et points frontaliers, on ne questionne pratiquement plus les revendicateurs sur les circonstances de leur demande et on se limite à leur demander de remplir les formulaires de renseignements. L'information ainsi recueillie lors de la réception de la revendication n'est pas aussi utile qu'elle pourrait l'être.

25.50 Malgré d'importantes objections soulevées quant à la pertinence et à la valeur probante de l'information ainsi recueillie, les commissaires et les agents chargés de la revendication (ACR) à la CISR nous ont clairement indiqué que les notes aux points d'entrée constituent un facteur qui influence positivement la qualité de la décision de la CISR. Dans un contexte où près de 60 p. 100 des revendicateurs ne sont pas munis de pièces d'identité ou de documents de voyage, le commissaire doit pouvoir compter sur le maximum d'information pouvant lui permettre de vérifier l'identité et la crédibilité du revendicateur.

25.51 Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devraient unir leurs efforts afin d'établir une stratégie commune pour s'assurer que toutes les informations pertinentes au traitement des revendications du statut de réfugié soient recueillies en temps opportun.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié et le Ministère ont convenu d'examiner les besoins de la Commission en ce qui concerne les renseignements recueillis aux points d'entrée et de réviser la façon de procéder aux points d'entrée.*

Réponse de la Commission : *D'accord. La Commission considère essentielle la collecte d'informations pertinentes au traitement des revendications du statut de réfugié et confirme son engagement à l'égard d'une plus grande coordination avec le Ministère en la matière. La récente Entente cadre administrative conclue entre la Commission et le Ministère permet déjà de réaliser des progrès significatifs à ce sujet. Les efforts de coordination se poursuivent afin d'atteindre une meilleure efficacité du processus et une plus grande qualité des décisions rendues.*

La disposition relative au traitement de la revendication dans le premier pays où le demandeur a trouvé asile n'a jamais été appliquée

25.52 La majorité des personnes qui revendiquent le statut de réfugié aux points d'entrée au Canada arrivent d'un pays autre que celui dans lequel elles font possiblement l'objet de persécution. Par exemple, pour les cinq premiers mois de 1997, plus de la moitié des revendications présentées aux points d'entrée l'ont été par des personnes en provenance des États–Unis.

25.53 Lors de la refonte en profondeur du processus en 1989, le législateur avait prévu une disposition particulièrement importante qui visait à protéger notre système contre l'afflux de revendicateurs qui n'avaient pas besoin de la protection du Canada. En vertu de la disposition du « tiers pays sûr », le Ministère et la Commission pouvaient refuser l'accès au processus de reconnaissance du statut de réfugié aux demandeurs qui étaient en provenance de pays connus pour leur respect des droits de la personne. Le demandeur avait le droit d'interjeter appel de la décision, mais devait en attendre le résultat à l'extérieur du Canada. À l'époque, le Ministère estimait qu'environ 40 p. 100 des demandeurs seraient renvoyés dans un « tiers pays sûr » après une première audience rapide. Cette disposition n'a jamais été appliquée.

25.54 Les modifications apportées à la *Loi sur l'immigration* en 1993 permettent, de plus, au Canada de conclure des ententes avec certains pays signataires de la *Convention* en vue de départager les responsabilités de l'examen des revendications. En principe, ces ententes feraient en sorte que les revendicateurs demanderaient la protection du premier pays dans lequel ils ont trouvé asile plutôt que de simplement y transiter pour se rendre dans le pays de leur choix. Le Ministère indiquait que de telles ententes contribueraient à mieux faire respecter les règles des processus de reconnaissance du statut de réfugié en dissuadant les personnes qui « magasinent l'asile ».

25.55 En février 1995, le Canada et les États–Unis entamaient des négociations afin de décider qui assumerait la responsabilité des personnes qui entrent dans un pays et revendiquent le statut de réfugié dans l'autre. Toutefois, l'entente n'a pas encore été conclue.

25.56 Citoyenneté et Immigration Canada devrait intensifier ses efforts pour s'assurer d'une coopération internationale accrue en ce qui a trait à la responsabilité de l'examen des revendications du statut de réfugié.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. La conclusion d'ententes cadres sur le partage de la responsabilité des demandeurs du statut de réfugié reste un élément important de la politique du Canada à l'égard des demandeurs d'asile. Cela est d'autant plus important pour le Canada que, vu sa situation géographique, un grand nombre de demandeurs arrivent en passant par les États–Unis. L'Accord entre le Canada et les États–Unis sur la frontière commune, annoncé en février 1995, s'inscrit dans la ligne de cette politique. Les discussions se poursuivent avec les États–Unis pour maintenir une bonne coopération dans ce domaine.*

La détermination du statut de réfugié à la Commission

25.57 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié est une organisation investie d'une mission difficile, ayant à prendre des décisions délicates dans un contexte opérationnel complexe. La Commission s'est donné pour mission de « *rendre, avec efficacité et équité, au nom de tous les Canadiens, des décisions éclairées sur des questions touchant les immigrants et les réfugiés, conformément à la Loi.* » Le mandat de la Section du statut de réfugié consiste essentiellement à déterminer si le revendicateur satisfait ou non à la définition de réfugié au sens de la *Convention*. Le besoin de protection revêt, dans cette perspective, un sens restreint, celui précisément établi par la *Convention*.

25.58 La détermination du statut de réfugié est faite dans le cadre d'une audience au cours de laquelle le revendicateur est entendu pour déterminer s'il existe une possibilité sérieuse qu'il soit persécuté s'il retourne dans son pays. Procéduralement, le rôle des commissaires se distingue de celui des juges des cours de justice. La CISR est un tribunal spécialisé doté de pouvoirs d'enquête et d'une procédure non contradictoire. L'objectif premier d'une telle procédure est de faire ressortir toutes les informations nécessaires à la prise d'une décision éclairée. L'audience est généralement tenue en présence d'un panel de deux commissaires, d'un agent chargé de la revendication (ACR) qui est un employé de la CISR, et du revendicateur normalement représenté par un conseil (avocat). La CISR fournit, le cas échéant, les services d'un interprète. Sauf exception, la reconnaissance du statut de réfugié exige l'accord d'un des deux commissaires.

25.59 La lourde charge de travail engendre des pressions pour accroître la performance opérationnelle. Toutefois, le processus d'audience non contradictoire s'inscrit dans un contexte où la nature même des revendications pose des défis importants quant à la disponibilité et à la qualité de l'information relatives aux circonstances des revendications. Si la charge de la preuve incombe en principe au demandeur, le Canada a choisi de donner le bénéfice du doute à ce dernier, suivant en cela la recommandation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

25.60 La CISR n'a pas réussi, au cours des trois dernières années, à atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés au niveau des délais de traitement. Le délai moyen est ainsi passé de 7 mois en 1993-1994 à près de 13 mois en 1996-1997. Elle a également vu croître de façon importante le nombre de revendications en attente de traitement qui est passé d'environ 17 500 au 31 mars 1994 à près de 29 000 au 31 mars 1997. À cette date, plus de 10 000 revendications étaient en attente de traitement depuis plus d'un an. Nous avons toutefois remarqué une légère diminution des arriérés depuis janvier 1997.

On doit continuer les efforts entrepris pour améliorer le processus de sélection des commissaires

25.61 Les commissaires à la CISR doivent prendre des décisions complexes qui peuvent avoir un impact important sur la vie, la liberté ou la sécurité du revendicateur et sur l'intégrité du système, impact qui rapproche leur rôle de celui des juges de cours de justice. Il ne doit exister aucun doute quant à leur compétence et à leur indépendance. Il est donc essentiel que le processus de sélection des commissaires soit basé sur le mérite et soit transparent.

25.62 La *Loi sur l'immigration* stipule que les commissaires sont nommés par le Gouverneur en Conseil. Suite à certaines préoccupations exprimées vis–à–vis de l'absence de critères qualitatifs et de mécanismes transparents régissant la nomination des commissaires et le renouvellement de leur mandat, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration annonçait, en mars 1995, la création d'un Comité consultatif pour faciliter la sélection des commissaires de la CISR. Le but visé était de renforcer l'indépendance de la Commission et la transparence du processus de sélection, tout en relevant le niveau de compétence de ses décideurs.

25.63 Les critères de sélection sont définis par le Ministre et les appels de candidatures se font par la publication d'une annonce dans la *Gazette du Canada*. On retrouve à la pièce 25.8 les exigences du poste telles que décrites dans les deux appels de candidatures effectués depuis 1993.

Pièce 25.8

Exigences pour le poste de commissaire à la CISR

Gazette du Canada **18 septembre 1993**	*Gazette du Canada* **23 août 1997**
• connaissances en sciences sociales ou expérience de travail communautaire avec les immigrants ou les réfugiés • habileté à présider une audition quasi judiciaire • habileté à soutenir une lourde charge de travail et à fonctionner dans un environnement parfois stressant • excellentes capacités d'analyse et de rédaction • grande habilité dans la communication et dans les relations interpersonnelles De plus, on considère les éléments suivants comme des atouts : • compréhension des questions interculturelles et de la situation globale des réfugiés • être membre du barreau d'une province ou d'un territoire ou notaire, membre de la Chambre des notaires du Québec, depuis au moins 5 ans	• diplôme universitaire ou qualifications professionnelles équivalentes • un minimum de cinq ans d'expérience professionnelle acquise pendant la période qui suit les études universitaires • esprit de décision et jugement équilibré dans un contexte où le volume de travail est très élevé et les délais très courts • grande capacité d'écoute et d'analyse • habileté à communiquer à l'oral et par écrit De plus, on considère les éléments suivants comme des atouts : • connaissance du programme d'immigration du Canada • expérience du contexte interculturel et social • expérience dans la prise de décision dans un milieu corporatif, gouvernemental ou juridique • connaissance en informatique et la faculté d'exceller dans un domaine d'expertise • aisance dans les deux langues officielles • connaissance d'une troisième langue

Source : *Gazette du Canada*

25.64 Le Comité consultatif a reçu pour mandat d'évaluer les candidatures pour le poste de commissaire et de soumettre au Ministre une liste de candidats qualifiés. Il est prévu que le Ministre sélectionne à partir de cette liste, les candidats qu'il recommandera au Gouverneur en Conseil.

25.65 Nous sommes d'avis que la création de ce Comité constitue un pas en avant afin de permettre la sélection de candidats qualifiés. Nous avons toutefois noté des lacunes dans le processus de sélection des candidats qui font en sorte qu'il est difficile d'avoir l'assurance qu'il permet d'identifier les candidats les plus qualifiés pour assumer le rôle de commissaire.

25.66 D'abord, nous croyons qu'il y aurait lieu d'améliorer les méthodes de recrutement afin d'attirer les candidats les plus qualifiés. La plupart des candidatures examinées par le Comité consultatif, entre 1995 et 1997, faisaient suite à l'annonce de septembre 1993. L'évaluation des candidatures s'est donc faite, dans plusieurs cas, sur la base d'informations qui dataient de plus de deux ans. Les candidatures devraient être sollicitées plus régulièrement en utilisant des sources variées.

25.67 Nous avons noté que les outils de sélection élaborés par le Comité n'étaient pas appropriés pour évaluer adéquatement les candidats en fonction des critères établis. On nous a informés que le Comité consultatif avait déjà entrepris la revue de ses outils d'évaluation.

25.68 De plus, il n'y avait pas de mécanismes pour assurer l'uniformité dans l'interprétation et l'application des critères. En raison de la lourde charge de travail qui s'imposait à eux, les membres du Comité ont choisi de se répartir individuellement l'évaluation des candidatures. Ainsi, chaque membre devait assumer seul l'évaluation d'un certain nombre de candidatures et informer verbalement l'ensemble du Comité des candidats qu'il (elle) suggérait de recommander au Ministre. Les évaluations des candidats n'étaient pas consignées par écrit et la documentation à l'appui de l'évaluation des candidats n'était pas soumise aux autres membres du Comité. Nous croyons que cette façon de faire n'a pas la même rigueur et validité qu'une évaluation des candidats par un comité.

25.69 Le Comité consultatif a aussi la responsabilité de recommander au Ministre les commissaires dont le mandat devrait être renouvelé. Nous avons noté qu'il disposait de peu d'informations pour s'acquitter de cette tâche. En effet, la décision du Comité repose principalement sur les résultats globaux de l'évaluation du rendement. Or, notre examen des évaluations de rendement de 68 commissaires dont le mandat était venu à échéance entre janvier 1996 et mai 1997 a révélé qu'ils ont tous reçu une évaluation globale « *rencontre les attentes* », peu importe qu'ils aient été reconduits ou non par la suite.

25.70 Le gouvernement devrait s'assurer que le processus de sélection des commissaires donne davantage l'assurance que les nominations ou les renouvellements de mandat à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié sont basés sur les qualifications nécessaires pour répondre à la complexité et à l'importance de la tâche.

Le fort taux de roulement des commissaires et la courte durée des mandats ont eu un impact négatif important sur la productivité

25.71 La détermination du statut de réfugié requiert une expertise particulière qui ne peut être acquise que par l'expérience, et accessoirement la formation. La plupart des commissaires de la CISR s'accordent d'ailleurs pour dire qu'il faut compter au minimum 12 mois avant qu'ils deviennent complètement fonctionnels. Dans un tel contexte et étant donné l'importance des décisions à prendre, nous nous attendions à retrouver une organisation dotée en tout temps d'un fort pourcentage de décideurs d'expérience.

25.72 Depuis sa création en 1989, la CISR a fait face à des périodes de grande instabilité. Environ 420 personnes ont été nommées, par décret, à la Section du statut de réfugié et 40 p. 100 d'entre elles n'ont reçu qu'un seul mandat, généralement pour une période d'environ deux ans. Nous avons constaté que le taux moyen de reconduction entre 1990 et 1993 avait été de 79 p. 100. Ce taux a chuté à 25 p. 100 entre 1994 et 1996. La pièce 25.9 illustre les fluctuations dans les taux de renouvellement.

Pièce 25.9
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.73 Depuis 1994, plus de 170 commissaires ont quitté la Commission qui s'est alors retrouvée avec un nombre important de commissaires ayant peu d'expérience. Un tel taux de roulement risque en soi d'affecter la qualité des décisions.

25.74 Bien que plusieurs facteurs puissent avoir un impact sur la productivité des commissaires, nous croyons que le fort taux de roulement a eu un effet négatif particulièrement important. Comme l'indique la pièce 25.10, la moyenne de cas finalisés trimestriellement par commissaire a connu une chute importante en 1994 alors que 126 mandats sont venus à échéance et que seulement 24 ont été renouvelés. La Commission estime que le taux de productivité d'un commissaire est de l'ordre de 50 p. 100 au cours de la première année de son mandat.

Pièce 25.10
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.75 En plus d'avoir un impact sur la productivité, un fort taux de roulement engendre des frais additionnels liés à la formation et à la relocalisation des individus. La CISR estime qu'il en coûte en moyenne 91 700 $ de plus pour nommer une nouvelle personne que pour renouveler le mandat d'un commissaire d'expérience.

25.76 À notre avis, la durée du mandat doit, d'abord et avant tout, être liée aux exigences du poste à combler. La *Loi sur l'immigration* prévoit des mandats d'une durée maximale de 7 ans. Toutefois, la majorité des nouveaux commissaires nommés depuis 1994 l'ont été pour des périodes de deux à trois ans (voir la pièce 25.11).

Pièce 25.11

Durée des mandats des commissaires

	Nominations	**Reconductions**	
Durée	**1994 à 1997**	**1994 à 1996**	**1997**
0-1 an	5	5	4
1-2 ans	38	34	13
2-3 ans	89	3	15
3-4 ans	1	6	14
4-5 ans	1	2	9
5-6 ans	1	0	0
Total	**135**	**50**	**55**
Moyenne	**2,7**	**2,3**	**3,1**

Source : S'appuie sur des données du Bureau du Conseil privé et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié

25.77 Les mandats sont renouvelables. D'ailleurs, 12 p. 100 des commissaires, présentement à la CISR, en sont à leur quatrième ou cinquième mandat. Contrairement à nos attentes, nous avons constaté que la durée moyenne des mandats lors des reconductions était plus courte que lors des mandats initiaux. Pour les 50 reconductions effectuées entre 1994 et 1996, la durée moyenne des mandats était de 2,3 années. La situation s'est améliorée en 1997 alors que la durée moyenne des mandats renouvelés était de 3,1 années. La durée des mandats a un impact sur la productivité des commissaires. La vaste majorité des commissaires consultés nous ont d'ailleurs affirmé que l'incertitude qui caractérise la période précédant le renouvellement d'un mandat comporte des incidences négatives importantes, non seulement sur leur moral, mais sur leur productivité.

25.78 La courte durée des mandats peut engendrer d'autres conséquences négatives. D'abord, les personnes nommées pour de courts mandats doivent être soumises plus fréquemment à la considération du gouvernement en vue d'un renouvellement. Cette situation pourrait menacer leur indépendance ou paraître la menacer. De plus, la courte durée des mandats peut limiter le gouvernement dans sa capacité d'attirer des candidats qualifiés. Enfin, plusieurs des commissaires consultés estiment qu'un rendement pleinement satisfaisant, voire même supérieur, n'offre aucune garantie de renouvellement. Dans un tel contexte, il est très difficile de développer, d'une part, un sentiment d'appartenance ou de créer un climat de confiance au sein d'une organisation, et d'autre part, de projeter l'image de compétence et d'indépendance susceptible d'assurer la confiance du public.

Il importe de disposer du nombre de décideurs requis

25.79 Il est important que la CISR dispose du nombre de décideurs nécessaire pour faire face à sa charge de travail et que ces ressources soient utilisées en fonction des besoins spécifiques de chaque région.

25.80 Nous avons constaté que les retards à combler les postes requis ont contribué aux difficultés rencontrées par la CISR au cours des dernières années. En avril 1996, alors qu'elle comptait 156 commissaires, la CISR a convenu avec le bureau de la Ministre que 182 commissaires étaient nécessaires (incluant le vice–président, les vice–présidents adjoints et les coordonnateurs) pour faire face à la demande. Au premier septembre 1997, le nombre de commissaires s'élevait à 154. Nous estimons que quelque 2 000 audiences n'ont pu avoir lieu durant cette période en raison du retard dans la nomination de ces commissaires. Dans l'ensemble, le nombre de commissaires en poste depuis 1994 décroît alors que le nombre de cas déférés a augmenté entre 1994 et 1995. Il est demeuré relativement stable depuis.

25.81 Nous avons aussi constaté certaines anomalies dans la distribution des commissaires entre les différentes régions du pays. Tel qu'indiqué à la pièce 25.12, la proportion de commissaires affectés aux régions de Montréal et de Toronto depuis les trois dernières années ne correspond pas au pourcentage des cas déférés dans ces mêmes régions. D'autre part, la région de Montréal a connu une augmentation très importante du nombre de cas déférés au troisième trimestre de 1995 et ce, jusqu'au troisième trimestre de 1996. Elle ne suffisait donc plus à la demande malgré des mesures prises pour améliorer sa productivité. Bien qu'on ait demandé que 22 commissaires additionnels soient nommés pour le bureau de Montréal (10 à temps plein et 12 à temps partiel), seulement 8 commissaires, dont 5 à temps partiel, ont finalement été nommés.

Pièce 25.12
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.82 Depuis mars 1995, le gouvernement prévoit une modification à la *Loi sur l'immigration* pour permettre que la plupart des audiences soient tenues par un seul commissaire au lieu de deux. Les prévisions de traitement des revendications pour 1996-1997 ont d'ailleurs été faites avec l'hypothèse que cette modification surviendrait avant janvier 1997. Comme cela ne s'est pas réalisé, la productivité fut en deçà des prévisions et les délais ont continué de s'accroître.

25.83 Dans l'ensemble, le taux de roulement des commissaires, la durée de leurs mandats et les délais dans les nominations affectent clairement la capacité de la Commission de gérer sa charge de travail et d'atteindre ses objectifs opérationnels; ils se traduisent par des augmentations au niveau des arriérés et des délais.

25.84 Le gouvernement devrait améliorer ses pratiques en matière de nomination des commissaires afin d'assurer que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié dispose en temps opportun d'un nombre suffisant de décideurs d'expérience.

La CISR accorde une grande importance au développement et au maintien des compétences de ses commissaires

25.85 Afin de favoriser une prise de décision éclairée, la CISR doit développer et maintenir la compétence de ses commissaires. Tel que nous l'avons indiqué précédemment, la durée des mandats est courte, le taux de roulement est élevé et on doit prévoir une période d'apprentissage d'au moins 12 mois pour les nouveaux commissaires. Considérant ces facteurs, les mécanismes qui assurent le développement et le maintien des compétences des commissaires doivent être particulièrement performants de manière à accélérer l'acquisition des connaissances et identifier rapidement les secteurs au niveau du rendement qui méritent une attention particulière.

25.86 Nous avons noté que la CISR accorde une grande importance à la formation des commissaires et qu'elle offre un programme complet de formation. Ce programme comprend une formation pour les nouveaux commissaires, un développement professionnel continu et des ateliers d'information. La plupart des commissaires se sont dits satisfaits de la formation qui leur est offerte.

25.87 La gestion du rendement est également très importante puisqu'elle permet d'encadrer le commissaire et d'améliorer son rendement sans toutefois remettre en question la qualité de ses décisions. En mars 1995, un nouveau système d'évaluation du rendement pour les commissaires a été instauré. Nous avons noté que les évaluations du rendement sont complétées dans la très grande majorité des cas. Toutefois, nous avons constaté qu'il faudrait apporter certaines améliorations à ce système de manière à ce que les attentes et les objectifs de rendement soient définis et communiqués, et que les critères d'évaluation soient plus précis. D'ailleurs, la CISR procède présentement à la revue de son processus d'évaluation du rendement.

L'information disponible ne favorise pas toujours la prise de décisions éclairées et équitables

25.88 La décision éclairée est étroitement liée à la qualité de l'information disponible. Le commissaire doit bien connaître les conditions du pays d'origine des revendicateurs ainsi que les circonstances particulières justifiant leur demande. En outre, il doit tenir compte de la jurisprudence afin d'assurer l'équité dans la prise de décision.

25.89 La compréhension des conditions du pays est essentielle à l'évaluation de la revendication. La CISR, grâce à sa Direction générale de la documentation, de l'information et des recherches, met à la disposition des commissaires une variété de rapports et de publications sur les conditions des pays d'origine des revendicateurs ainsi que sur les questions liées aux droits de la personne dans ces pays. Les sources utilisées pour la rédaction de ces documents comprennent, entre autres, les organismes de défense des droits de la personne. Il arrive toutefois que les différentes sources ne s'entendent pas sur les conditions qui prévalent réellement dans les pays. Les commissaires doivent alors départager les opinions à la lumière de leur expérience et des circonstances particulières aux revendications. La création d'équipes spécialisées sur une base géographique permet aux commissaires et aux agents chargés de la revendication de maîtriser plus facilement la quantité importante d'informations nécessaire pour traiter efficacement et équitablement les demandes. La plupart des commissaires et des agents sont d'avis que cette mesure contribue beaucoup à la qualité des décisions prises.

25.90 La qualité de l'information sur l'identité et sur les circonstances particulières des revendicateurs est un autre élément essentiel à la prise de décision éclairée. Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 25.49, CIC recueille peu d'information sur les circonstances entourant les revendications et un grand nombre de revendicateurs ne possèdent pas les documents d'identité voulus. L'évaluation de l'identité et de la crédibilité du revendicateur par les commissaires pose de sérieuses difficultés dans un tel contexte. Toutefois, la CISR a prévu récemment des mesures pour pallier les problèmes liés aux revendicateurs non dûment documentés. Par exemple, elle a publié en mars 1997, un document intitulé *Observation sur les demandeurs non munis de documents ou non munis des documents voulus*. Ce document vise à faciliter la tâche des commissaires dans leur examen des questions de preuve et de procédures qui se posent pour de tels revendicateurs.

25.91 La CISR a également élaboré des mesures pour permettre des recherches spécifiques sur les revendicateurs. Une nouvelle politique a été mise en place pour clarifier le type de recherche pouvant être faite et les mesures à prendre pour ne pas mettre en danger la vie du revendicateur ou de sa famille. Les commissaires et les ACR sont aussi d'avis que ces mesures ont permis d'améliorer la qualité des décisions. Toutefois, en raison des délais qu'elles peuvent entraîner, ces recherches ne peuvent être utilisées aussi souvent qu'il serait souhaitable.

25.92 La *Loi sur l'immigration* permet au Ministère d'intervenir lors d'une audience à la CISR. Cette intervention peut être importante dans certaines circonstances car, en vertu de la Loi, elle permet au représentant de CIC de produire des éléments de preuve, d'interroger les demandeurs ou des témoins et de présenter des

observations. Nous avons noté que CIC n'intervenait que rarement lors des audiences, soit dans moins de 2 p. 100 des cas finalisés en 1996.

25.93 La *Loi sur l'immigration* confère à la Présidente de la CISR le pouvoir de donner des directives. Les décideurs ne sont pas liés par ces directives mais elles constituent une approche recommandée pour l'examen de questions difficiles. On retrouve par exemple les *Directives concernant les revendicatrices du statut de réfugié craignant d'être persécutées en raison de leur sexe.* De plus, les services juridiques mettent à la disposition des commissaires toute une gamme d'informations et d'outils pour les aider à prendre leurs décisions. On retrouve, par exemple, toute la jurisprudence qui émane des décisions de la Cour fédérale ainsi qu'un recueil mensuel de certaines décisions rendues par la CISR. Les commissaires apprécieraient toutefois être davantage informés des motifs qui ont justifié les décisions positives ou négatives de leurs collègues. La *Loi sur l'immigration* exige seulement que les décisions négatives soient motivées.

25.94 Malgré tous ces efforts, on constate des écarts importants, entre certains bureaux de la CISR, dans les taux d'acceptation à l'égard des revendicateurs de mêmes pays. On a noté, par exemple, que les taux d'acceptation pour des revendicateurs d'un certain pays en 1996 avaient été de 4 p. 100 dans un bureau régional comparativement à 49 p. 100 et 82 p. 100 dans deux autres bureaux. Pour un autre pays, les taux d'acceptation pour ces mêmes bureaux étaient de 39 p. 100, 70 p. 100 et 85 p. 100.

25.95 La Commission s'est penchée sur les écarts dans les taux d'acceptation et a conclu qu'un facteur important y contribuant était que les sources d'information utilisées n'étaient pas les mêmes chez les décideurs et que l'information disponible était interprétée différemment.

25.96 La CISR a ainsi émis une politique en mars 1996 demandant aux commissaires de documenter leurs décisions positives pour les pays où des écarts importants existaient dans les taux d'acceptation. Jusqu'à présent, très peu de suivi a été fait sur cette politique. De plus, les commissaires n'ont pas reçu de rétroaction sur l'information ainsi recueillie. À notre avis, une meilleure connaissance de la jurisprudence quant aux décisions positives contribuerait à une équité accrue dans la prise de décision. Les commissaires croient d'ailleurs qu'ils devraient documenter leurs décisions positives mais ils y sont quelque peu réticents étant donné les délais qui leur sont impartis.

25.97 La Commission est, de plus, en train de mettre en oeuvre une stratégie nationale visant à assurer plus d'uniformité dans les décisions. Étant donné le caractère récent de ces mesures, on ne peut s'attendre encore à des redressements importants au niveau des écarts. D'ailleurs, nous avons noté qu'après le premier trimestre de 1997, des écarts importants dans les taux d'acceptation demeuraient et même se manifestaient pour d'autres pays.

25.98 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié et Citoyenneté et Immigration Canada devraient s'assurer que les commissaires disposent de l'information requise pour rendre des décisions éclairées avec équité.

Réponse de la Commission : *D'accord. Des écarts importants existent en effet dans la façon dont les revendications d'un même pays sont réglées entre différents bureaux eu égard à quelques pays. Chaque décision est toutefois rendue de façon individuelle par des décideurs indépendants, à la lumière de la preuve produite et des faits particuliers à chaque cas. Les commissaires ont donc été regroupés dans chaque bureau en équipes spécialisées dans une région géographique afin de leur permettre d'accroître leur expertise et aussi d'échanger davantage cette expertise et leur expérience entre eux, tant au niveau local qu'au niveau national.*

De nombreuses initiatives ont par ailleurs été prises. La Commission revoit présentement son système de collecte d'information afin de veiller à ce que l'information soit mieux gérée, plus ciblée aux faits de chaque cas et plus homogène dans l'ensemble de ses différents bureaux. La Commission dispose également d'un programme de formation national qui contribue à un plus grand consensus entre décideurs, notamment par le biais de séances

d'information panrégionales sur les conditions dans certains pays (Chine, Israël, Somalie, Inde, Sri Lanka et République tchèque).

Réponse du Ministère : *En novembre 1995, le Ministère et la Commission ont conclu un protocole d'entente sur l'échange de renseignements obtenus de nos bureaux à l'étranger sur les demandeurs du statut de réfugié et sur la situation dans les pays en cause. Grâce à ce protocole, il a été possible pour la première fois d'instituer des enquêtes sur les clients/demandeurs. En 1996, les bureaux à l'étranger ont fourni des renseignements précis sur des clients dans plus de 600 cas et des renseignements sur le pays d'origine dans plus de 75 cas.*

Des améliorations sont nécessaires dans les pratiques de la Commission

25.99 Au cours des dernières années, la Commission a entrepris une série de changements visant à accentuer la nature non contradictoire du processus de détermination du statut de réfugié et à améliorer la qualité des décisions et la productivité. Toutefois, ces changements n'ont pas été mis en oeuvre uniformément au sein de la Commission. Cette dernière tente présentement de se doter d'une structure organisationnelle qui appuiera les nombreuses modifications apportées au processus de détermination du statut de réfugié.

25.100 Au cours de notre vérification, nous avons noté des manques de rigueur dans l'application de certaines pratiques qui entraînent des délais dans le système, de la frustration de la part des employés et offrent à certains individus l'occasion d'abuser du système.

25.101 Dans le passé, les bureaux de la Commission ont eu recours à un processus accéléré pour traiter rapidement, sans audience, les demandes qui présentaient une forte chance d'être acceptées. On note une utilisation de plus en plus réduite du processus accéléré. Par exemple, 43 p. 100 des décisions positives en 1993-1994 émanaient de ce processus, comparativement à 30 p. 100 en 1996-1997. De plus, nous avons observé que les pratiques liées au processus accéléré variaient d'une région à l'autre. La majorité des commissaires et des agents chargés de la revendication estiment que le processus accéléré n'assurait pas un traitement des revendications aussi fiable que le processus régulier. À notre avis, il se peut que le processus accéléré, tel que conçu, ne réponde plus aux exigences mais nous croyons qu'il s'agit d'un mécanisme suffisamment important, au niveau de l'efficience, pour qu'on évalue l'à–propos de son application.

25.102 Dans la mesure où la Commission éprouve des difficultés à suffire à la charge de travail, nous nous attendions à ce que les priorités dans le traitement soient clairement énoncées et que l'on tienne compte des risques. Nous avons noté qu'il n'existe pas de directives claires sur l'ordre de priorité de traitement des cas, à l'exception d'une politique qui prévoit que les revendicateurs en détention soient entendus en premier. Chacune des régions établit ses priorités de traitement en fonction de sa propre stratégie d'élimination de l'inventaire.

25.103 Nous avons de plus constaté que des efforts additionnels étaient nécessaires pour inciter les différents intervenants impliqués dans le processus de détermination du statut de réfugié à respecter les dispositions prévues par les règles et procédures de la Commission. Par exemple, plusieurs commissaires et agents chargés de la revendication considèrent que les avocats divulguent rarement leurs informations en temps opportun. De plus, nous avons noté qu'en 1996, 57 p. 100 des formulaires de renseignements personnels ont été reçus en retard à la Commission. La réception de ces formulaires en temps opportun est importante puisqu'ils permettent d'enclencher le processus de détermination et que tout retard engendre des délais.

25.104 Enfin, les commissaires et les agents chargés de la revendication nous ont clairement indiqué que les remises et les ajournements causés par l'administration, les revendicateurs et leurs représentants, constituent une cause importante des délais à la Commission. Nous avons noté qu'en 1996, 49 p. 100 des audiences mises au rôle ont été ajournées ou remises.

25.105 La Commission a entrepris, depuis l'automne 1996, la mise en oeuvre de toute une gamme de mesures visant à améliorer la surveillance du rendement opérationnel. Par exemple, de nouveaux mécanismes ont été mis en place pour assurer un meilleur suivi sur les délais causés par la rédaction des motifs. De plus, l'atteinte des résultats opérationnels visés relève maintenant de la responsabilité conjointe des directeurs régionaux et des vice–présidents adjoints de la Section du statut de réfugié. En avril 1997, chaque région fut d'ailleurs appelée à présenter ses engagements et ses prévisions pour les deux trimestres à venir.

25.106 Étant donné le caractère très récent des modifications apportées, notamment aux mécanismes de surveillance du rendement, nous ne sommes pas en mesure de faire des commentaires sur leur efficacité.

25.107 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié devrait :

- **instaurer plus de rigueur et d'uniformité dans les pratiques liées à la détermination du statut de réfugié; et**

- **se doter d'une stratégie globale et de mécanismes de surveillance qui favoriseront l'atteinte de ses objectifs opérationnels.**

Réponse de la Commission : *D'accord. La Commission a déjà entrepris une démarche en vue de clarifier ses pratiques et ses normes opérationnelles relatives au processus de détermination du statut de réfugié. Il revient néanmoins à chaque bureau d'adapter ses pratiques à son environnement local dans la mesure nécessaire pour accroître sa productivité et son efficience.*

La Commission a commandé différentes études indépendantes afin d'améliorer ses pratiques opérationnelles et ses mécanismes de surveillance. Des études ont été réalisées sur son système de collecte d'information et sur sa structure de responsabilisation interne. Des programmes de réexamen sont présentement en cours relativement à la gestion de son système informatique et, plus spécifiquement, relativement à son système de suivi des cas. La Commission mettra en oeuvre bon nombre de ces conclusions et recommandations dans un avenir rapproché.

Le climat organisationnel à la CISR risque de compromettre le succès des efforts entrepris pour améliorer le processus

25.108 La CISR est une organisation relativement jeune qui opère dans un contexte difficile. Le statut de réfugié est un sujet délicat qui suscite beaucoup d'intérêt de la part du public et des parlementaires. La CISR a dû, au cours des années, composer avec un taux de roulement élevé chez ses commissaires et les membres de sa haute direction. Enfin, elle doit intégrer deux hiérarchies parallèles, celle des fonctionnaires et celle des commissaires.

25.109 Tout au cours de notre vérification, nous avons rencontré des gens désireux de contribuer pleinement à l'accomplissement du mandat de la Commission. Nous avons toutefois été frappés par le manque de vision commune de ceux qui oeuvrent au sein de cette organisation. À notre avis, il existe d'importantes tensions entre les fonctionnaires de la CISR et les commissaires, et entre les employés et la direction.

25.110 Nous avons tenté de cerner l'impact des changements apportés au cours des deux dernières années par la direction de la Commission. Nous avons constaté que les commissaires et les agents chargés de la revendication (ACR) avaient une bonne compréhension des changements et qu'ils étaient disposés à poursuivre leurs efforts afin de s'y adapter. Toutefois, les deux groupes ont des perceptions très différentes face aux effets de ces changements. Alors que les commissaires ont tendance systématiquement à formuler une évaluation plus positive, les ACR estiment, au contraire, que les modifications apportées au processus n'ont pas eu les effets escomptés. À partir du moment où ces deux groupes importants à la Commission sont en situation polarisée sur des questions aussi

fondamentales, il est vraisemblable que la gestion du changement deviendra très difficile et que le jeu des forces internes favorisera le statu quo par défaut.

25.111 À notre avis, l'efficacité de la CISR dépend en grande partie de la capacité des commissaires et des ACR de travailler ensemble. Nous avons décelé des problèmes sérieux au niveau du climat organisationnel. En effet, la plupart des commissaires et des ACR qualifient de négatif ou variable le climat de travail qui existe présentement au sein de la Commission. La plupart des commissaires évaluent toutefois que le climat organisationnel s'est amélioré ou est demeuré stable au cours des douze derniers mois. Les ACR sont, par contre, beaucoup plus critiques. En effet, la majorité d'entre eux évaluent que la situation se détériore alors que le tiers estiment qu'elle est demeurée stable.

25.112 Il est particulièrement inquiétant de constater que seulement la moitié des commissaires et une minorité d'ACR évaluent que les pratiques actuelles contribuent à assurer la confiance du public dans l'équité et l'intégrité de notre système de traitement des revendications. De même, seule une minorité estime que la *Loi sur l'immigration* permet de protéger la société canadienne contre les abus. Plusieurs raisons ont été invoquées par les commissaires et les ACR pour justifier cette position plutôt troublante. Parmi les plus fréquentes, on retrouve la nature non contradictoire du processus de détermination, le manque de coordination serrée entre les différents intervenants dans le processus, le caractère généreux des dispositions législatives à l'endroit des réfugiés et l'absence de sanctions des abus. Notons toutefois que les commissaires et les ACR perçoivent que les pratiques actuelles de la Commission permettent au Canada de se conformer à ses obligations internationales.

25.113 La Commission de l'immigration et du statut de réfugié devrait chercher sans tarder à améliorer son climat organisationnel et à développer une vision commune chez ses employés.

Réponse de la Commission : *D'accord. La Commission a entrepris un programme de renouveau organisationnel qui a permis d'identifier les valeurs de l'organisation et de se doter d'une mission organisationnelle. Dernièrement, la haute direction a élaboré et communiqué une vision organisationnelle pour l'avenir. La Commission favorise en outre le travail en équipe et un dialogue constant entre tous les paliers de son organisation afin non seulement d'améliorer le climat organisationnel, mais également de promouvoir les meilleures pratiques et innovations. La Commission reconnaît donc la nécessité de poursuivre ses efforts.*

Le traitement des cas de revendicateurs non reconnus comme réfugiés

Un cheminement lent, complexe et inefficace

25.114 En vertu des dispositions de la *Loi sur l'immigration*, les revendicateurs du statut de réfugié sont généralement visés par une mesure de renvoi au moment de leur revendication, laquelle est conditionnelle à la décision de la CISR. Ceux qui ne seront pas reconnus comme réfugiés devraient normalement quitter le Canada peu de temps après avoir fait l'objet de cette décision. Ces revendicateurs auront toutefois droit, après la décision de la CISR, à d'autres mécanismes de révision supplémentaires. Ils auront généralement droit à une seconde évaluation quant à leur besoin de protection — celle fondée sur les risques de retour. Ils pourront également demander la résidence permanente sur la base de considérations humanitaires. Bien qu'ils puissent se prévaloir de ce dernier mécanisme à n'importe quel moment, il semble qu'ils le font en général lorsqu'ils doivent quitter le Canada.

25.115 Nous avons examiné le traitement des cas de revendicateurs non reconnus comme réfugiés. La pièce 25.13 montre le statut des quelque 31 200 personnes qui avaient revendiqué entre février 1993 et mars 1997 et qui avaient reçu une décision négative de la CISR ou qui avaient abandonné leur revendication. Dans l'ensemble, notre examen démontre que CIC arrive difficilement à régler ces cas de façon rapide et efficace. Les dossiers suivent un cheminement lent et complexe, et plusieurs cas demeurent non résolus.

Pièce 25.13
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

25.116 Tel que discuté dans les paragraphes qui suivent, l'évaluation des risques de retour comporte présentement des ambiguïtés qui suscitent des questions sur son fondement. Dans sa forme actuelle, cette étape s'apparente à une réévaluation de la décision de la CISR. Elle entraîne par ailleurs une duplication d'efforts qui affecte l'efficience du processus dans son ensemble. Nous avons également constaté que l'évaluation des considérations humanitaires invoquées par les revendicateurs non reconnus manque de rigueur. Enfin, CIC éprouve de graves difficultés à mettre en oeuvre les mesures de renvoi.

Il y a lieu de s'interroger sur l'efficience et sur les résultats de l'évaluation des risques de retour

25.117 En vertu du pouvoir discrétionnaire du Ministre de créer des catégories de personnes pour lesquelles on désire accorder un traitement particulier, la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié a été créée par règlement en 1993. Cette catégorie avait pour but de protéger les revendicateurs qui, sans satisfaire à la définition de réfugié au sens de la *Convention*, courent un risque de danger s'ils sont forcés de quitter le Canada. L'instauration de cette catégorie officialisait une pratique qui avait cours à CIC depuis 1989. Selon les critères énoncés, le risque doit être sérieux — un danger de mort, des sanctions excessives ou des traitements inhumains — et personnel — dirigé contre la personne plutôt que résultant d'une situation de danger générale dans le pays. L'objectif visé est différent de celui que poursuit le Ministère lorsqu'il évalue les conditions généralisées dans un pays pour déterminer le bien–fondé d'y effectuer des renvois.

25.118 Depuis mai 1997, les revendicateurs intéressés à cette révision doivent en faire la demande. Auparavant, tous les revendicateurs ayant reçu une décision négative de la CISR, sauf quelques exceptions, bénéficiaient automatiquement d'une évaluation des risques de retour. Cette évaluation est effectuée au Ministère par les agents chargés de la révision des revendications refusées et qui font partie d'unités indépendantes des opérations d'exécution de la Loi. De février 1993 à mars 1997, le Ministère a eu environ 37 500 cas à évaluer sans compter près de 4 000 cas additionnels qui ont eu droit à une seconde évaluation suite à l'annonce, en 1994, de l'élargissement rétroactif de l'interprétation des critères.

25.119 Les critères utilisés par CIC dans l'évaluation des risques de retour ressemblent sensiblement à ceux utilisés par la CISR dans sa détermination du statut de réfugié. Alors que les critères utilisés par la CISR reposent sur la notion du risque de persécution, tel que décrit au paragraphe 25.8, ceux relatifs aux risques de retour s'appuient sur les notions de risque de mort, de sanctions excessives et de traitements inhumains. La distinction entre ces concepts nous paraît bien mince.

25.120 Compte tenu de cette similitude et de l'objectif visé, nous nous attendions à ce que les mécanismes utilisés pour effectuer cette évaluation permettent d'identifier clairement les types de danger qu'on vise à prévenir et que cette évaluation soit complémentaire à celle effectuée par la CISR. Or, la situation notée est tout autre.

25.121 Pour faire l'évaluation des risques de retour, les agents du Ministère se fondent sur le même type d'information, voire même des renseignements identiques à ceux utilisés par la CISR — le formulaire de renseignements personnels rempli par le revendicateur à l'intention de la CISR et les motifs de la décision de la CISR — et les observations que les revendicateurs pourront avoir présentées aux agents chargés de la révision des revendications refusées. Par ailleurs, le Ministère s'est inspiré des directives de la Commission pour élaborer ses lignes directrices.

25.122 Les agents fondent également leur décision sur les conditions du pays de retour. Ils cumulent ainsi dans des centres de documentation des informations sur les conditions des pays qui sont de même nature que celles produites et utilisées par la CISR. Dans certains bureaux, les agents sont aussi spécialisés par région géographique tout comme à la CISR.

25.123 Considérant les ressemblances entre les critères de la catégorie et la définition de la *Convention*, et la méthodologie utilisée, nous nous interrogeons sur l'objectif poursuivi et nous nous inquiétons de la possibilité, qu'en pratique, les décisions de la CISR soient renversées par des agents de CIC. Nous avons, en fait, noté certains cas où les considérations évaluées par les agents de CIC ont fait partie des enjeux qu'avait déjà évalués la CISR dans le cadre de son mandat. Nous avons d'ailleurs noté que les raisons invoquées par ces agents pour soutenir l'existence de risques de retour sont liées à des facteurs qui ont déjà été évalués par la CISR ou qui le seraient dans les cas où l'on ferait valoir des changements de circonstances lors d'une revendication subséquente.

25.124 Des efforts ont été déployés pour améliorer la transparence, pour uniformiser les pratiques et pour accroître le rendement. Ainsi, au 31 mars 1997, le nombre de cas en instance de traitement s'élevait à environ 8 500 comparativement à 16 500 au 31 décembre 1994. Au chapitre des délais, nous estimons qu'en 1993, il s'écoulait environ 14 mois entre la décision de la CISR et l'évaluation des risques de retour incluant le temps de traitement à la Cour fédérale. Ces délais ont été réduits à sept mois en 1996.

25.125 Citoyenneté et Immigration Canada devrait s'assurer que l'évaluation des risques de retour :

- **s'inscrit dans les limites de l'objectif visé par la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié; et**

- **est effectuée de façon efficiente et en temps opportun.**

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. Nous devons procéder à une évaluation des risques pour nous acquitter des obligations qui ne sont pas énoncées dans la Convention de Genève; par exemple, nos obligations en tant que signataire de la Convention contre la torture.*

Les modifications apportées aux dispositions réglementaires sur la catégorie des demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada et entrées en vigueur le 1er mai visaient à éviter que le processus lui–même ne devienne un empêchement au renvoi rapide des personnes dont on a établi qu'elles ne courraient pas de risque à leur retour.

Il y a lieu d'appliquer plus de rigueur dans l'évaluation des considérations d'ordre humanitaire

25.126 En vertu des dispositions de la *Loi sur l'immigration,* toute personne, y compris un revendicateur du statut de réfugié, peut présenter à n'importe quel moment et autant de fois qu'elle le voudra, une demande d'établissement au Canada sur la base de considérations humanitaires. Pour obtenir une décision favorable, le demandeur devra convaincre le Ministère qu'il subira des difficultés excessives s'il fallait qu'il présente sa demande de résidence permanente à l'extérieur du Canada. Cette décision relève des agents d'immigration au Canada.

25.127 Dans la mesure où l'octroi de la résidence permanente sur la base de considérations humanitaires constitue une exception aux règles générales en matière d'immigration, nous nous attendions à ce que cette avenue soit utilisée avec prudence et minutie. Nous nous attendions, de plus, à ce que la délégation de l'exercice de ce pouvoir aux agents d'immigration soit accompagnée d'un niveau d'encadrement approprié. Or, nous avons constaté un manque de rigueur dans l'utilisation de ce mécanisme.

25.128 À notre avis, l'exercice du pouvoir discrétionnaire relativement aux demandes de résidence permanente présentées sur la base de considérations humanitaires n'est pas suffisamment encadré pour assurer la cohérence dans la prise de décision. Les fondés de pouvoir sont nombreux et la supervision ainsi que la formation sont très limitées. Les décisions ne sont pas documentées de façon systématique et ne font pas l'objet de révision à moins qu'elles soient contestées. De telles lacunes sur le manque d'encadrement ont déjà été relevées dans des rapports d'étude à l'intention du Ministère.

25.129 Le Ministère dispose par ailleurs d'informations insuffisantes pour surveiller efficacement la mise en oeuvre de cette disposition. Il ne dispose pas d'informations globales telles que le nombre de revendicateurs non reconnus qui ont présenté une demande, ni l'ampleur des demandes à répétition. Les renseignements relatifs aux demandes et aux décisions des agents sont limités et éparpillés, de telle sorte que le Ministère n'est pas en mesure de connaître facilement les circonstances qui ont mené les agents à octroyer ou à refuser la résidence permanente sur la base de considérations humanitaires. Malgré l'absence de statistiques au Ministère sur le nombre de revendicateurs qui ont présenté une demande de résidence permanente sur la base de considérations humanitaires, nos analyses nous ont permis d'établir que des 31 200 personnes ayant revendiqué le statut de réfugié entre 1993 et 1997, et n'ayant pas été reconnues comme réfugiés, environ 2 300 ont obtenu la résidence permanente pour des considérations humanitaires. La plupart de ces personnes ont reçu une décision favorable du fait de leur mariage avec un résident permanent ou un citoyen canadien.

25.130 Citoyenneté et Immigration Canada devrait veiller à instaurer plus de rigueur dans les mécanismes entourant la prise de décision en matière de considérations humanitaires.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. Le Ministère a déjà pris des mesures pour améliorer le processus de prise de décisions en fonction de considérations humanitaires. De nouvelles lignes directrices, qui constitueront un nouveau chapitre du Guide de l'immigration, seront prêtes d'ici quelques semaines, et les employés du Ministère qui devront les appliquer recevront une formation. En outre, des codes d'identification ont été élaborés pour les genres de cas comportant des considérations humanitaires et ayant fait l'objet d'une décision favorable, à des fins de statistiques et de suivi. Ces mesures devraient nous permettre d'arriver à plus d'uniformité dans les décisions en fonction de considérations humanitaires sans compromettre le pouvoir discrétionnaire que donne la Loi aux décideurs.*

Le Ministère éprouve beaucoup de difficultés à effectuer les renvois

25.131 Citoyenneté et Immigration Canada a la responsabilité de procéder au renvoi des personnes qui se sont vu refuser le droit à l'établissement après les mécanismes de révision décrits précédemment. Nous croyons que pour préserver l'intégrité du programme d'immigration, les mesures de renvoi doivent être mises à exécution et ce, rapidement.

25.132 Tel que présenté à la pièce 25.13, des quelque 19 900 revendicateurs sujets à une mesure de renvoi à exécuter, seulement 22 p. 100 avaient confirmé leur départ à la fin de notre vérification. Nous estimons que les personnes qui n'auraient pas quitté seraient au Canada, en moyenne, depuis 2,5 années.

25.133 Plusieurs facteurs expliquent la difficulté de procéder rapidement au renvoi, notamment les délais encourus entre les décisions de la CISR et les décisions liées à l'évaluation des risques de retour et aux considérations humanitaires.

25.134 Un autre facteur tient au fait que certains pays refusent d'émettre des documents de voyage à leurs citoyens. D'autres pays tardent à les émettre. On note à cet effet des délais allant de quatre à six mois avant d'obtenir des documents de voyage. Pour réduire cette entrave, le Ministère reconnaît la nécessité d'entreprendre plus tôt dans le processus les arrangements menant à l'obtention des documents de voyage. Les crises extrêmement sévères dans certains pays peuvent aussi entraîner une suspension temporaire des renvois jusqu'à ce que la situation se soit stabilisée. Enfin, diverses considérations d'ordre juridique, notamment l'exécution de la décision d'un autre tribunal, ont une incidence sur le moment du renvoi.

25.135 Outre ces facteurs, on note que plusieurs individus tardent à quitter ou échappent carrément à l'emprise du Ministère. On estime par exemple que dans la région du Québec, en 1996-1997, 38 p. 100 des personnes considérées prêtes au renvoi ne se sont pas présentées le moment venu.

25.136 Enfin, l'ampleur et la complexité des mesures de renvoi pour l'ensemble du programme d'immigration, ainsi que les degrés de risque liés au non renvoi de certaines personnes, autres que les revendicateurs non reconnus, exercent des pressions quant aux priorités de CIC en matière de renvoi et d'investigation. À cet effet, les renvois des revendicateurs non reconnus sont passés de 4 672 à 2 465 de 1992 à 1996. De plus, la proportion de ces renvois par rapport à l'ensemble des renvois effectués par le Ministère est passée de 65 p. 100 à 42 p. 100 au cours de la même période.

25.137 La création, en 1994, de la catégorie des immigrants visés par une mesure de renvoi à exécution différée témoigne de l'impact des difficultés à effectuer les renvois. Cette mesure visait à régulariser le statut de certains revendicateurs non reconnus, qui étaient en attente de renvoi depuis plusieurs années, mais que le Ministère n'avait pas pu renvoyer. Parmi les personnes touchées par cette disposition, figuraient celles qu'on ne pouvait renvoyer, faute de documents de voyage ou en raison de troubles dans les pays d'origine, et d'autres en instance de traitement depuis trop longtemps à diverses étapes du processus, dont l'évaluation des risques de retour. Plus de 5 000 revendicateurs non reconnus ont été acceptés dans le cadre de cette catégorie. Cette dernière a toutefois été abolie en mai 1997.

25.138 Nous avons, de plus, observé que CIC dispose d'informations insuffisantes pour gérer adéquatement les renvois. Les informations disponibles ne permettent pas de suivre efficacement la situation de l'ensemble des revendicateurs non reconnus relativement au renvoi. Le Ministère ne connaît pas avec exactitude le nombre de personnes prêtes au renvoi. Il compile le nombre de renvois effectués relativement aux revendicateurs non reconnus mais ne connaît pas son taux de succès quant aux renvois à exécuter. Le Ministère reconnaît que son système informatisé de soutien des opérations des bureaux locaux ne répond pas aux exigences de la fonction d'exécution de la Loi en terme d'information de gestion. Au cours des années, les régions ont dû développer leurs propres systèmes pour gérer leur charge de travail. En 1996, le Ministère a entrepris un projet d'élaboration d'un nouveau système informatisé — le système de gestion de l'exécution de la Loi. Le projet a toutefois été annulé en août 1997 par suite de contraintes budgétaires.

25.139 Le Ministère dispose d'une marge de manoeuvre limitée du fait de certaines contraintes qui s'exercent à l'extérieur de son environnement immédiat. De plus, le manque de coordination et d'information de gestion affecte l'efficacité de la mise en oeuvre des renvois. Il importe d'accroître l'efficacité car les décisions prises au cours du processus n'ont de valeur réelle que dans la mesure où elles sont mises à exécution en temps opportun. Nous avions fait des observations similaires dans notre rapport de 1990.

25.140 Citoyenneté et Immigration Canada devrait s'assurer qu'il dispose de l'information nécessaire pour gérer les activités liées au renvoi et il devrait prendre des mesures pour en augmenter l'efficacité.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord. Nous reconnaissons que de meilleurs systèmes d'information amélioreraient notre capacité de gérer les activités liées au renvoi. Le Ministère s'occupe actuellement de différentes questions liées à la technologie de l'information; par ailleurs, certaines initiatives, en voie de réalisation, aideront la fonction renvoi. Il s'agit notamment de la centralisation de l'information sur l'exécution de la Loi par le biais d'un bureau unique, spécialisé dans l'exécution de la Loi, qui servira le grand Toronto et s'appuiera sur un système intégré de gestion des cas, ce qui permettra de mieux suivre les cas faisant l'objet d'une mesure de renvoi.*

Le Ministère a par ailleurs élaboré une stratégie en matière de renvoi afin d'appuyer cette fonction. Elle comprend des mesures complémentaires comme la négociation d'ententes bilatérales avec d'autres pays vers lesquels on doit renvoyer bon nombre de personnes (six ont été signées jusqu'à présent); des mesures incitatives pour favoriser l'observation volontaire des mesures de renvois (e.g., dépôts de garantie); une plus grande attention à l'échange d'information entre bureaux de renvois quant aux pratiques efficaces; et l'usage de diverses voies diplomatiques pour gagner la coopération de pays qui refusent de délivrer des titres de voyage à leurs ressortissants, ou retardent indûment à le faire.

Reddition de comptes et information au Parlement

Il faut fournir de l'information plus pertinente et plus complète aux parlementaires

25.141 Le Ministère et la Commission présentent au Parlement leurs propres Budgets des dépenses qui fournissent des données sur leur programme, leurs activités, leurs coûts et sur les résultats attendus et obtenus. Nous avons examiné les documents présentés au Parlement par ces deux organismes et nous avons constaté que, dans l'ensemble, ils ne fournissent pas d'information pertinente et complète aux parlementaires sur le traitement des revendications du statut de réfugié. D'une part, il n'existe pas d'information sur les aspects du rendement qui revêtent un caractère interministériel. D'autre part, la qualité et la quantité de l'information présentée sur les différentes activités du traitement des revendications varient sensiblement.

25.142 L'Examen des programmes à l'échelle du gouvernement a confirmé que la protection des réfugiés était une des fonctions principales du Programme de la citoyenneté et de l'immigration. On se serait donc attendu à ce que le Ministère rende compte du rendement de l'administration fédérale à cet égard en fonction d'un ensemble d'attentes globales. Or, on a noté que, dans le Plan des dépenses du Ministère pour 1997-1998, les données de planification et les renseignements sur le rendement ne comportent pas de commentaires substantiels sur le traitement des demandes du statut de réfugié. D'une part, on ne commente pas les résultats des activités des autres intervenants comme la GRC, la Cour fédérale et le Service canadien du renseignement de sécurité. D'autre part, l'information présentée par le Ministère sur les demandeurs du statut de réfugié est combinée à d'autres activités ou sous–activités et est donc difficilement repérable. Toutefois, le Ministère reconnaît qu'à la suite des changements résultant d'une réorganisation et d'une restructuration des processus administratifs entreprises depuis 1995, il doit modifier son cadre de reddition de comptes. De plus, le Ministère a indiqué qu'il élaborera des mesures de rendement davantage axées sur les résultats que sur les processus.

25.143 La Commission a fait partie du groupe des 16 entités qui ont participé à un Projet d'amélioration des rapports au Parlement établi au Secrétariat du Conseil du Trésor pour améliorer la qualité des informations sur la gestion des dépenses transmises au Parlement et pour en moderniser le processus de préparation. Dans le cadre de ce projet, la Commission a présenté en 1996 le Rapport sur le rendement et, en 1997, le Rapport sur les plans et les priorités. Nous avons revu les renseignements contenus dans ces documents, plus particulièrement ceux qui ont trait à la Section du statut de réfugié. Nous avons observé que les rapports mettent beaucoup d'emphase sur les améliorations à apporter à la prestation des services et à la gestion de la charge de travail. Un certain nombre d'indicateurs sont présentés, comme le nombre de décisions rendues, le coût moyen par décision et les délais moyens. On note une amélioration au niveau des renseignements qui décrivent les activités et les extrants qui en découlent. Toutefois, à l'instar de plusieurs entités dans l'administration fédérale, la Commission devra mettre plus d'accent sur les conséquences de ses activités liées à la détermination du statut de réfugié. La Commission devra élargir la portée de ses indicateurs de manière à rendre compte de façon plus concrète du caractère éclairé et équitable de ses décisions.

25.144 Citoyenneté et Immigration Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié devraient s'assurer que les parlementaires disposent de l'information nécessaire pour amener le gouvernement à rendre compte du rendement de l'ensemble des activités liées au traitement des revendications du statut de réfugié.

Réponse du Ministère : *Le Ministère est d'accord.*

Réponse de la Commission : *D'accord.*

Conclusion

Une révision majeure du processus s'avère nécessaire

25.145 Le processus actuel de traitement des revendications du statut de réfugié représente la somme d'un certain nombre de modifications visant à s'attaquer à des problèmes particuliers depuis la réforme majeure de 1989. Nous croyons que le processus actuel n'accorde pas rapidement la protection du Canada aux revendicateurs qui en ont vraiment besoin. De plus, il ne dissuade pas les personnes qui ne méritent pas ou ne requièrent pas la protection du Canada, de revendiquer le statut de réfugié.

25.146 Bien que nous offrions des suggestions permettant d'améliorer les résultats aux différentes étapes du processus, nous mettons le gouvernement en garde contre des modifications « à la pièce ». Nous croyons que le problème est complexe et qu'il est nécessaire d'effectuer une révision majeure du processus de traitement des revendications. Il pourrait avoir lieu, entre autres, de revoir le partage des responsabilités entre les divers intervenants et les rôles de chacun. L'infrastructure de coordination et de contrôle doit absolument être améliorée.

25.147 Finalement, il est important de réaliser qu'il y a des limites inhérentes aux améliorations qu'on peut apporter au rendement du système actuel. Tant le Ministère que la Commission opèrent à l'intérieur d'un cadre qui reflète les choix effectués par la société canadienne au fil des années vis–à–vis des questions liées aux réfugiés. Par exemple, l'application de la *Charte*, le caractère de nos programmes sociaux, les divers avantages accordés aux revendicateurs, notre niveau de tolérance vis–à–vis des gens qui tentent d'abuser du système, le caractère non contradictoire du processus et les divers recours accordés aux revendicateurs non reconnus, influencent de façon significative le rendement qu'on est en droit d'attendre du système.

25.148 Lors de toute révision du système, il sera donc essentiel de préciser des attentes réalistes quant à la rapidité et à l'efficacité du traitement des revendications et ce, à l'intérieur de nos choix de société. Il importera alors aux organismes fédéraux responsables de répondre à ces attentes à l'intérieur de paramètres bien définis.

25.149 Au cours de notre vérification, la Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a mis sur pied un Groupe consultatif pour la révision de la législation sur l'immigration. Ce Groupe consultatif a reçu pour mandat de formuler des recommandations en vue de guider et de mettre à jour la législation relative à l'immigration et aux réfugiés. Il doit, entre autres, examiner la recherche de moyens pour assurer l'intégrité et l'efficacité du processus de détermination du statut de réfugié. Au cours de 1997, il a tenu de nombreuses consultations avec divers intervenants du milieu de l'immigration et des réfugiés. On nous a informés que le Groupe consultatif devrait présenter son rapport à la Ministre d'ici le 31 décembre 1997.

Réponse générale du Ministère : *Le Ministère est conscient de la difficulté qu'a représentée pour le vérificateur général l'analyse du processus de détermination du statut de réfugié au Canada. Le processus est d'autant plus compliqué qu'il doit répondre aux objectifs importants et légitimes, mais quelquefois contradictoires, de l'équité et de l'efficacité. Après la révision du processus en 1989, le Ministère a pris des mesures pour en améliorer la qualité et l'efficacité. Le Ministère reconnaît qu'il faut faire plus d'efforts pour coordonner les différents processus et améliorer les systèmes d'information, afin d'en arriver à une meilleure gestion et à une meilleure reddition de comptes.*

Tel qu'indiqué dans le rapport, en novembre dernier, la Ministre a constitué un groupe consultatif pour la révision de la législation, chargé d'étudier le système actuel et de faire une série de recommandations en vue de l'examen et de la révision de la législation relative à l'immigration et aux réfugiés. Les commentaires et les recommandations du vérificateur général arrivent à propos, dans le cadre des discussions qui suivront le rapport du groupe consultatif.

Tous les pays qui accueillent des réfugiés ont de la difficulté à garantir l'efficacité de leur système de détermination du statut de réfugié et une prise de décision rapide, en raison des pressions exercées par l'afflux de demandeurs d'asile et les difficultés financières internes. Face à des défis toujours nouveaux, le Ministère cherche aussi à mettre en place les solutions les plus efficaces en participant à des discussions bilatérales ou multilatérales avec des pays partageant les mêmes idées ou avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

À propos de la vérification

Étendue

La vérification a porté sur le traitement des revendications du statut de réfugié présentées au Canada. Nous avons examiné les trois étapes importantes suivantes : la détermination de la recevabilité de la demande; la détermination du statut de réfugié; le règlement des cas de revendicateurs non reconnus comme réfugiés par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR).

Notre vérification a été effectuée principalement auprès de Citoyenneté et Immigration Canada et de la CISR. Nous avons également rencontré des représentants de la Gendarmerie royale du Canada et du Service canadien du renseignement de sécurité. Nous avons recueilli des éléments probants en interrogeant le personnel, en examinant des dossiers de revendicateurs, en consultant des documents de gestion et des bases de données, ainsi qu'en observant le déroulement de certaines audiences. Nous avons également effectué un sondage auprès de tous les commissaires et de tous les agents chargés de la revendication à la CISR. Au 2 septembre 1997, un total de 173 personnes avaient répondu au questionnaire. Le taux de réponse global est donc de 62 p. 100, ce qui correspond à un taux de fidélité de 95 p. 100 et à une marge d'erreur approximative de 5 p. 100. De plus, les caractéristiques des répondants sont relativement les mêmes que celles de l'ensemble des personnes sondées.

Objectif

Nous voulions déterminer si les mécanismes de gestion permettaient le règlement rapide et équitable des revendications du statut de réfugié et favorisaient la confiance du public dans l'équité et l'intégrité du processus.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- l'organisation des activités et la distribution des ressources tiennent compte des risques inhérents et favorisent l'efficience et l'efficacité du processus dans son ensemble;
- les activités soient intégrées et coordonnées de façon à optimiser le partage des informations et des compétences nécessaires à la prise de décision;
- les procédés permettent l'acquisition et le maintien d'un personnel qualifié pour s'acquitter des différentes tâches;
- le personnel dispose des outils et de l'information nécessaires à la prise de décision;
- les processus permettent de suivre de près le rendement opérationnel, la conformité aux autorisations, ainsi que les résultats obtenus;
- l'information destinée au Parlement soit pertinente, fiable et compréhensible.

Équipe de vérification

Roch Cholette
Martin Dompierre
Denis Labelle
Alain Soublière
Suzanne Therrien
Chantal Thibaudeau

Pour de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Serge Gaudet.

Chapitre 26

Conseil canadien des relations du travail

Table des matières

Page

Points saillants 26-5

Introduction 26-7

Objet de la vérification 26-7

Observations et recommandations 26-7

De graves problèmes d'organisation et de rendement 26-7

Conflit incessant entre le président et les vice–présidents 26-8

Niveau de rendement insuffisant 26-10

La commodité personnelle semble influer sur la mise au rôle des affaires 26-11

Les politiques s'écartaient beaucoup de celles du gouvernement 26-12

Des dispositions législatives auraient donné au président un pouvoir clair sur les travaux du Conseil 26-13

Le paiement des frais juridiques n'est pas conforme aux autorisations 26-14

Rentabilité discutable des nominations d'anciens membres pour une période illimitée 26-15

Dépenses de voyage des membres du Conseil 26-17

Il existe depuis longtemps de la confusion et des inquiétudes au sujet des dépenses de voyage 26-17

Les dispositions générales de la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages ne sont pas clairement énoncées 26-17

Le CCRT a le pouvoir d'établir sa propre politique relativement aux voyages 26-18

Certaines dépenses discutables des membres du Conseil 26-18

Dans l'ensemble, la politique du CCRT sur les dépenses de voyage s'appliquant aux membres du Conseil n'était pas raisonnable 26-20

Dans le passé, les membres du Conseil ont utilisé l'indemnité journalière de façon déraisonnable 26-20

La politique du CCRT sur le remboursement de l'indemnité journalière de repas n'est pas raisonnable 26-22

On a conseillé au CCRT de mettre fin à ses pratiques en matière de dépenses de voyage 26-22

Autres préoccupations d'ordre financier 26-23

L’accumulation et l’utilisation des points de voyages par avion sont des pratiques discutables 26-23

Autres paiements discutables 26-23

Nécessité d’améliorer la reddition de comptes 26-23

Dépenses de voyage et d’accueil du président 26-24

Le profil des dépenses de repas et d’accueil n’est pas raisonnable 26-24

Réponse du Conseil canadien des relations du travail 26-27

À propos de la vérification 26-29

Pièces

26.1 Données sur le rendement du Conseil 26-10

26.2 Indemnités journalières, par période, au Conseil canadien des relations du travail 26-19

26.3 Hébergement chez un particulier - Comparaison des indemnités du CCRT, des fonctionnaires et des personnes nommées par le gouverneur en conseil dans des entités comparables 26-21

26.4 Dépenses d’hébergement du président comparativement à celles des fonctionnaires du CCRT 26-24

26.5 Dépenses de repas du président dans les cas où il n’y a pas eu d’accueil comparativement aux indemnités du Conseil du Trésor pour les fonctionnaires 26-25

26.6 Dépenses d’accueil du président en Amérique du Nord comparativement aux indemnités maximales du Conseil du Trésor 26-26

Conseil canadien des relations du travail

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Points saillants

26.1 Dans le chapitre de notre rapport de mai 1995 sur la sensibilisation à l'éthique au gouvernement fédéral, nous avons proposé que le principe directeur pour les titulaires de charge publique soit que « la fonction publique est un bien public ». L'objet du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après–mandat* est d'« accroître la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique et dans le processus de prise de décisions du gouvernement ». Nous avons convenu des principes généraux du Code. Nous avons jugé être d'une pertinence particulière pour notre vérification le principe selon lequel « [Le titulaire d'une charge publique]... doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'il puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi ».

26.2 Nous avons constaté que certaines pratiques financières du Conseil canadien des relations du travail (CCRT) ne « résisteraient pas à l'examen le plus minutieux ». Les examens récents du CCRT ont tous révélé de graves problèmes d'organisation et de rendement découlant en grande partie d'un conflit incessant entre le président et les vice–présidents au sujet du contrôle du travail du Conseil.

26.3 Ce conflit a contribué à miner les contrôles des finances et de la gestion pour le traitement et la mise au rôle des affaires, et en ce qui a trait aux dépenses de voyage. Des dispositions législatives, qui n'ont pas été adoptées au Sénat avant la dissolution du Parlement en avril 1997, auraient donné au président le pouvoir d'assurer la direction et le contrôle des activités du Conseil.

26.4 Après l'échéance de leur mandat, d'anciens membres du Conseil continuent de participer aux audiences portant sur les affaires dont ils s'occupaient avant de quitter le Conseil. Il faut cependant souligner qu'il n'existe pas d'échéance claire pour la fin des audiences et la rédaction des décisions. La rentabilité de ce type de nomination d'anciens membres pour une période illimitée est discutable. Au cours de la période allant d'avril 1989 à mars 1997, environ 1,7 million de dollars ont été versés à d'anciens membres du Conseil pour qu'ils continuent d'entendre des affaires. Il s'agit d'un montant équivalent au traitement d'environ 14 membres du Conseil à plein temps pendant un an. À la fin de leur mandat, on a versé à d'anciens membres du Conseil un montant total d'environ 595 000 $ en indemnités de départ et pour des congés annuels inutilisés.

26.5 Jusqu'à leur révision en janvier 1997, certaines des politiques du CCRT sur le remboursement des frais de voyage pour l'hébergement, les repas et les faux frais n'étaient pas raisonnables ou conformes aux autorisations législatives. Nous avons également conclu que le profil des dépenses du président pour les voyages et l'accueil n'est pas raisonnable.

26.6 Nous faisons des recommandations pour que soient résolus les problèmes relatifs à la gestion et au contrôle financier au Conseil canadien des relations du travail, de même que les problèmes systémiques touchant les personnes nommées par le gouverneur en conseil. Nous soulignons aussi des problèmes qui, à notre avis, doivent être signalés dès maintenant au Parlement.

Introduction

26.7 Établi en 1948, le Conseil canadien des relations du travail (CCRT) fait enquête, se prononce et rend des décisions sur des questions relevant du *Code canadien du travail*, par exemple l'accréditation des agents de négociation et les pratiques déloyales de travail, comme le défaut de négocier de bonne foi. Environ 700 000 travailleurs relèvent du *Code*; la majorité occupent des postes dans les secteurs suivants : chemins de fer, lignes aériennes, transport routier interprovincial, transport maritime, télécommunications et radiodiffusion, ainsi que dans les sociétés d'État et les banques à charte.

26.8 Le CCRT, à titre de division ou de service du gouvernement fédéral, est assujetti à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à la plupart des règlements et politiques du Conseil du Trésor. Le CCRT est composé d'un président, de cinq vice–présidents et de huit membres. Tous sont nommés par le gouverneur en conseil pour un mandat fixe. Les membres du Conseil occupent leur poste à titre inamovible et ils peuvent être destitués par le gouverneur en conseil avec motif à l'appui. Le président est le premier dirigeant du Conseil. Le président actuel est nommé pour un mandat n'excédant pas dix ans au niveau GIC-10, dont l'échelle salariale s'échelonne de 128 100 $ à 155 800 $. Les vice–présidents actuels sont nommés pour un mandat ne dépassant pas dix ans au niveau GIC-9, et leur échelle salariale varie de 117 000 $ à 142 400 $. Les autres membres du Conseil sont nommés pour des mandats de cinq ans au niveau GIC-5, dont l'échelle salariale s'échelonne de 80 100 $ à 94 500 $. Le Conseil compte un effectif d'environ 94 fonctionnaires. Son siège social est situé à Ottawa, mais il a des bureaux régionaux à Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montréal et Dartmouth.

26.9 Selon la Partie III du *Budget des dépenses* du CCRT, celui–ci a été saisi en 1995-1996 d'environ 839 nouveaux dossiers et a statué sur environ 826 dossiers; 440 dossiers étaient en instance à la fin de l'année. Les audiences sont tenues dans tout le pays dans les deux langues officielles. Les dépenses totales prévues du Conseil pour 1997-1998 s'établissent à 8 901 000 $, ce qui comprend le traitement des membres et les avantages sociaux des employés. Un montant supplémentaire de 2 601 000 $ en services sera fourni au Conseil sans frais par d'autres organismes gouvernementaux.

Objet de la vérification

26.10 En avril 1997, le gouvernement a demandé au Bureau du vérificateur général d'examiner les dépenses de voyage remboursées au président et aux membres du Conseil canadien des relations du travail, ainsi que les indemnités et les avantages qui leur sont consentis. Nous avons accepté de procéder à cette vérification conformément à la *Loi sur le vérificateur général*. Notre objectif était de déterminer si les dépenses de voyage et d'accueil des membres du Conseil étaient conformes à la loi et aux politiques, et si elles étaient raisonnables. Nous nous sommes fiés aux examens approfondis dont le Conseil a fait l'objet récemment pour déterminer les problèmes sous–jacents relatifs à l'organisation, au rendement et au contrôle financier qui doivent être signalés dès maintenant au Parlement. La section **« À propos de la vérification »**, à la fin du chapitre, fournit d'autres précisions sur nos travaux.

Observations et recommandations

De graves problèmes d'organisation et de rendement

26.11 Avant notre vérification, il y avait eu quatre examens en profondeur du Conseil canadien des relations du travail : la Revue organisationnelle de novembre 1993; l'Étude sur le climat de travail de novembre 1995; l'examen du Groupe de travail chargé de la révision de la Partie I du *Code canadien du travail*, qui a déposé en janvier 1996 un rapport intitulé *Vers l'équilibre : révision de la Partie I du Code canadien du travail*; et, en décembre 1996, la

vérification interne des voyages et des marchés de services professionnels, réalisée par Développement des ressources humaines Canada. La Revue organisationnelle et l'Étude sur le climat de travail ont été réalisées à la demande du président sur recommandation des cadres supérieurs du Conseil. Les constatations de ces examens sont importantes et cohérentes.

Conflit incessant entre le président et les vice–présidents

26.12 La Revue organisationnelle de 1993 révèle que le président et les vice–présidents ne s'entendaient pas sur les questions fondamentales de contrôle et de pouvoir. Voici ce qu'on y lit :

> ...il existe des questions de pouvoir fondamentales liées à la mise en oeuvre des changements, notamment en ce qui concerne l'affectation des affaires aux personnes nommées par le Gouverneur en conseil, le choix des membres des bancs et la coordination des déplacements et de la mise au rôle des affaires.

La revue concluait que, pour résoudre ces questions, d'autres études devront être effectuées par d'autres personnes et il faudra peut–être modifier le *Code canadien du travail*.

26.13 L'Étude sur le climat de travail, publiée en 1995, fait état du conflit incessant entre le président et les vice–présidents au sujet du contrôle du Conseil. Le président maintient qu'il est le premier dirigeant du Conseil, en vertu du pouvoir qui lui est conféré par le *Code canadien du travail* et par d'autres lois habilitantes comme la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Les vice–présidents soutiennent que, en vertu du *Code*, le Conseil doit agir comme s'il était le conseil d'administration d'une société, dont les grandes décisions sont prises au vote. Les deux parties ont demandé des avis juridiques pour justifier leurs positions respectives.

26.14 Voici ce que conclut l'Étude sur le climat de travail : « ...nous sommes de l'avis que la lutte incessante qui oppose les vice–présidents et le président en ce qui concerne leurs rôles respectifs a eu des répercussions négatives profondes sur le climat de travail. Plusieurs personnes interviewées ont cherché à illustrer, de par un grand nombre d'exemples, leur croyance que le comportement sans retenue et non maîtrisé des personnes nommées par le gouverneur en conseil et du Cabinet du Président, constitue un facteur important de discorde ».

26.15 Voici en outre ce que signale la même étude : « Les conséquences de cette lutte se mesurent en termes humains. Outre l'évidente diminution de productivité et d'efficacité qui découle de cette lutte, les répondants ont tous exprimé différents degrés de frustration allant de l'impatience et de l'irritation à un désespoir psychologique profond qui a exigé, dans certains cas, une thérapie et une médication ».

26.16 L'un des principaux sujets de désaccord entre le président et les vice–présidents tenait à la désignation des membres aux bancs chargés d'entendre les affaires et à la mise au rôle des affaires. Les vice–présidents croyaient qu'ils avaient collectivement le pouvoir d'attribuer les affaires aux membres du Conseil et de faire la mise au rôle des affaires. Le président croyait que ce pouvoir lui appartenait. L'une des conséquences de cette situation a été que, pendant une période de six semaines de la mi–avril à mai 1993, et encore une fois de septembre 1995 à décembre 1995, les vice–présidents ont refusé d'accepter les nouvelles affaires qui étaient traitées en vertu d'une nouvelle politique établie par le président. Ils ont toutefois continué à travailler aux affaires qui leur avaient déjà été attribuées.

26.17 En 1995, le président et les vice–présidents ont porté leur mésentente à l'attention des ministres du Travail et de la Justice, ainsi que du Bureau du Conseil privé. Ce dernier a recommandé un processus de médiation pour le règlement de cette question.

26.18 En octobre 1995, dans son rapport aux parties, le médiateur concluait comme suit :

[traduction]

Dans mon esprit, les problèmes décrits auxquels se heurte le CCRT sont relativement simples et ont été exacerbés par divers facteurs qui ont pratiquement détruit la coopération et les communications normales. Dans un tel climat, il n'est pas surprenant que des problèmes relativement mineurs prennent autant d'importance. À mon avis, par conséquent, le système de gestion des affaires n'est que le symptôme d'un malaise beaucoup plus profond. De plus, les positions légales polarisées prises par le président et les vice–présidents sont toutes deux extrêmes et, comme avec la plupart des vues polarisées, la vérité se trouve quelque part entre les deux.

Je crois que les problèmes du CCRT sont attribuables à de mauvaises pratiques de gestion, à des communications insuffisantes et trop rigides, au leadership mou des membres supérieurs du Conseil et à un manque général de professionnalisme et de transparence. Cela a permis l'instauration d'un climat parfois empoisonné, épuisant, stressant et qui contribue indubitablement à l'érosion du moral, de la qualité et de l'efficience des travaux du Conseil, et qui mine la crédibilité et l'intégrité du Conseil, tant à l'interne qu'à l'externe.

26.19 Dans son rapport en 1996, le Groupe de travail chargé de réviser la Partie I du *Code canadien du travail* commentait aussi les répercussions de ce conflit :

...des problèmes plus profonds au sein du Conseil ont défrayé la chronique pendant notre examen et des articles ont paru dans les journaux nationaux. En effet, les vice–présidents et certains membres refusaient d'accepter des affectations au terme d'un nouveau système de mise au rôle établi par le président; certains ont qualifié cette démarche de grève. Il y a eu menace de recours judiciaires, de plaintes au Conseil canadien de la magistrature et même d'un débat public.

26.20 Environ 203 000 $ en fonds publics ont été dépensés aux fins des frais juridiques du président et des vice–présidents avant que le conflit sur l'attribution et la mise au rôle des affaires ne soit réglé. Les frais de médiation ont totalisé 14 000 $.

26.21 Même si le désaccord entre le président et les vice–présidents au sujet de l'attribution des affaires et du processus de mise au rôle a été résolu à la suite d'une médiation, le désaccord fondamental sur leurs responsabilités respectives subsiste. Voici ce qu'a conclu le Groupe de travail dans son rapport de 1996 :

Certains des problèmes actuels tiennent à des vues subtiles mais fondamentalement différentes sur ce que le Conseil doit être et la façon dont il doit être dirigé. Ces problèmes sont enracinés dans la structure décisionnelle du Conseil, laquelle ne prévoit pas de mécanique de suivi et d'ajustement. Pour notre part, nous avons cerné deux grandes lacunes. Premièrement, il n'y a pas de délimitation claire des pouvoirs exécutifs au sein du Conseil. Deuxièmement, le processus de nomination ne garantit pas que les personnes nommées au Conseil ont nécessairement les compétences, le respect de la collectivité et l'expérience nécessaires.

26.22 En 1995, notre bureau a examiné les activités du CCRT pour déterminer si une vérification complète de l'optimisation des ressources était justifiée. Nous avons signalé au président et au ministère du Travail que le conflit de longue date devait être résolu et qu'il faudrait peut–être pour cela modifier la loi. Nous avons aussi recommandé au Conseil qu'il reformule sa mission et ses valeurs, qu'il se donne un code de conduite et que ses principales activités fassent l'objet d'une vérification interne. Il fallait notamment que les dépenses de voyage fassent immédiatement l'objet d'une vérification.

Niveau de rendement insuffisant

26.23 Après avoir examiné le rendement du CCRT, le Groupe de travail a conclu en 1996 que les décisions n'étaient pas prises dans des délais raisonnables. Voici ce qu'il a fait observer : « Diverses vérifications, internes et externes, effectuées au cours des dernières années ont sensibilisé le Conseil aux longs délais associés au règlement des affaires et aux causes de ces délais. Malgré cela, on a peu fait pour réduire les délais dans une mesure appréciable. » On trouve à la pièce 26.1 des renseignements sur le rendement du Conseil.

Pièce 26.1

Données sur le rendement du Conseil

	1994-1995	1995-1996	1996-1997
N^bre de membres du CCRT (à plein temps et anciens)	17	18	14
Total des jours d'audiences publiques	277	217	240
Éventail des jours de séance du président et des vice–présidents	33-65	18-50	26-57
N^bre moyen de jours de séance du président et des vice–présidents	48	34	42
Jours de séance par mois par personne (Président et vice–présidents)	4	2,8	3,5
Jours nécessaires au traitement d'une affaire sans audiences publiques	168	126	128
Jours nécessaires au traitement d'une affaire avec audiences publiques	389	399	451

26.24 Le Groupe de travail a signalé qu'il a fallu en moyenne, en 1994-1995, 168 jours pour traiter une affaire sans audience, et 389 jours avec audience. Nous avons demandé au CCRT d'autres renseignements sur son rendement. Selon ces renseignements, le Conseil a réussi à réduire le temps moyen nécessaire au traitement d'une affaire sans audience. En 1995-1996 et en 1996-1997, il a donc été ramené à environ 127 jours. Toutefois, le temps moyen nécessaire au traitement d'une affaire avec audience a augmenté, passant de 389 jours en 1994-1995 à 399 jours en 1995-1996 et à 451 jours en 1996-1997.

26.25 Le Groupe de travail a indiqué que les 17 membres à plein temps et anciens membres du CCRT « ont tenu des audiences publiques pendant seulement 277 jours au total au cours de l'exercice 1994-1995 ». Il a ajouté également que, « si nous ne tenons pas compte des vice–présidents nouvellement nommés ou ayant pris leur retraite, les jours de séance varient de 33 à 65 par année par vice–président, y compris le président, soit une moyenne de 48 jours par année ou quatre jours de séance par mois par personne. » Le Groupe de travail a conclu : « ...nous admettons que le Conseil accomplit une bonne part de son travail sans tenir d'audiences publiques, mais ce nombre de jours de séance est étonnamment bas. Tout cela renforce les nombreuses inquiétudes soulevées au sujet des délais. »

26.26 Selon le Groupe de travail, le fait que les membres du Conseil doivent voyager ne justifie pas le peu de jours de séance.

> Les déplacements sont bien sûr un facteur dont il faut tenir compte. Toutefois, [les données de 1994-1995 démontrent] que près des trois quarts des affaires dont le Conseil est saisi sont entendues au Québec et en Ontario, à une distance raisonnable de la région de la capitale nationale. Une forte proportion de ces affaires sont entendues soit à Ottawa, soit à Montréal ou encore à Toronto, à une heure de vol de la capitale nationale.

En moyenne, en 1995-1996 et en 1996-1997, environ les deux tiers des affaires dont le Conseil a été saisi ont été entendues au Québec et en Ontario.

26.27 Voici ce qu'a conclu le Groupe de travail : « Aux yeux de la communauté qu'il sert, le niveau actuel de rendement du Conseil est inacceptable et bien en deçà de ce qui est possible de faire avec le niveau actuel des ressources dont il dispose. » Le Groupe de travail a recommandé un certain nombre de changements organisationnels importants pour régler ce problème. Nous avons demandé d'autres renseignements au CCRT au sujet des jours de séance en public et à huis clos.

26.28 Comme nous l'avons dit, au cours de l'exercice 1994-1995, les membres du Conseil ont tenu des audiences publiques pendant 277 jours au total. Le temps que les membres du Conseil consacrent aux audiences publiques n'a pas augmenté. Au cours de l'exercice 1995-1996, les 18 membres à plein temps et anciens membres du Conseil ont siégé à des audiences publiques pendant 217 jours au total; pendant l'exercice 1996-1997, les 14 membres à plein temps et anciens membres du Conseil ont siégé à des audiences publiques pendant 240 jours au total.

26.29 Au cours de l'exercice 1995-1996, il y a eu de 18 à 50 jours d'audiences publiques par année pour chaque vice–président ou pour le président, soit une moyenne de 34 jours par année ou une moyenne de 2,8 jours d'audiences par mois par personne. Pendant l'exercice 1996-1997, pour chaque vice–président ou pour le président, ces chiffres ont été de 26 à 57 jours d'audiences par année, soit une moyenne de 42 jours par année ou de 3,5 jours d'audiences par mois par personne. Au cours de la période d'avril à septembre 1997, les vice–présidents et le président ont siégé, chacun, en moyenne 3,1 jours par mois.

26.30 La majorité des affaires sont entendues par le CCRT sans audience publique. Ces audiences à huis clos portent sur l'accréditation de syndicats et sur la révocation de l'accréditation. Il peut y avoir plusieurs réunions en un seul jour. Les réunions peuvent durer cinq minutes ou plusieurs heures. Le Conseil n'a pu nous fournir des statistiques que sur le nombre de réunions. Il n'a pu nous indiquer combien il y avait eu de réunions par jour. Par conséquent, nous n'avons pu calculer le nombre total de jours d'audiences à huis clos ni le nombre moyen de réunions par personne.

La commodité personnelle semble influer sur la mise au rôle des affaires

26.31 Dans l'Étude sur le climat de travail de 1995, on lit également que certains membres du Conseil semblaient « planifier leur travail, particulièrement leurs tâches à effectuer en dehors de la ville, de manière que leurs déplacements surviennent immédiatement avant ou après une journée de congé ou une fin de semaine "dans leur propre intérêt", plutôt que de chercher à s'acquitter rapidement et efficacement de leurs tâches ».

26.32 Dans son rapport de 1996, le Groupe de travail a également constaté que le système actuel « accorde trop d'importance aux intérêts personnels du président, des vice–présidents et des membres à l'étape de la prise des décisions concernant la mise au rôle des affaires ». Le rapport ajoute :

> Nous avons entendu beaucoup trop de commentaires, venant aussi bien des parties que de personnes de l'intérieur du Conseil, laissant entendre que les intérêts personnels ont souvent préséance sur les besoins du Conseil et ceux de ses clients. Les préférences des membres en ce qui concerne le moment et le lieu de leurs

déplacements, les conflits d'horaire entre certaines auditions, des engagements personnels et les préférences exprimées relativement aux collègues avec qui chaque membre désire voyager sont autant de facteurs qui sont perçus comme jouant un rôle trop important dans les activités du Conseil. À l'évidence, nombre de ces plaintes relèvent de l'anecdote. Cependant, compte tenu du nombre et de la concordance de ces observations, il est impossible de les ignorer car elles sont préjudiciables au respect dont le Conseil doit jouir pour faire preuve d'efficacité.

26.33 Les vice–présidents du CCRT ne sont pas d'accord avec les constatations des études que nous avons citées. De plus, ils croient que [traduction] « le Conseil fonctionne bien et de façon efficiente » depuis que le Conseil a adopté les recommandations du médiateur en novembre 1995. Cependant, comme nous l'avons mentionné, les examens récents ont tous révélé des problèmes semblables, importants, relativement à l'organisation et au rendement du CCRT.

Les politiques s'écartaient beaucoup de celles du gouvernement

26.34 L'une des conséquences importantes du conflit entre le président et les vice–présidents a été de réduire la capacité du président à agir en tant qu'administrateur général du Conseil aux fins de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans la vérification interne réalisée par Développement des ressources humaines Canada, on faisait observer que le conflit diminuait le pouvoir des agents financiers supérieurs de résoudre les problèmes de contrôle financier.

26.35 Selon la vérification interne, les personnes nommées par le gouverneur en conseil ne comprenaient pas très bien le rôle de l'agent financier supérieur du Conseil. Or, l'agent financier supérieur d'une entité gouvernementale a pour mandat :

- d'élaborer et de mettre en oeuvre une organisation et des processus de gestion financière dans l'entité;

- de mettre en oeuvre des politiques et des procédures pour contrer la fraude, et éviter la négligence financière, la contravention aux règles ou aux principes financiers et les pertes de biens ou de fonds publics.

26.36 En 1996, le Conseil du Trésor a modifié sa politique pour exiger de l'agent financier supérieur qu'il s'adresse au sous–contrôleur général « si un agent financier supérieur est convaincu que la démarche proposée par son administrateur général engendrera d'importants risques financiers ou contreviendra à la forme ou au fond des aspects financiers de toute exigence législative, réglementaire ou en matière d'orientation ». Si l'administrateur général n'accepte pas l'avis offert par l'agent financier supérieur, il doit discuter de la question avec le contrôleur général.

26.37 Nous avons constaté que tous les agents financiers supérieurs qui se sont succédé au CCRT ont prévenu le président et les membres du CCRT que leur organisme avait des pratiques qui s'écartaient beaucoup des politiques du gouvernement. Par exemple, le président a été informé en 1989 que la politique du CCRT relativement à l'indemnité journalière consentie aux membres du Conseil n'était pas conforme à celle du Conseil du Trésor. Il a également été informé que les politiques du CCRT s'écartaient des pratiques du gouvernement sur les points suivants :

- elles prévoyaient des indemnités journalières d'une journée entière et d'une demi–journée, que l'hébergement commercial soit utilisé ou non;

- elles permettaient l'accumulation et l'utilisation personnelle des points de grand voyageur;

- elles permettaient l'utilisation illimitée des cartes d'appel;

- elles autorisaient généralement l'utilisation d'un véhicule personnel pour les voyages Ottawa–Montréal–Toronto au taux le plus élevé de remboursement;

- elles offraient des places de stationnement intérieur gratuites pour chaque personne nommée;

- les procédures d'inscription des congés n'étaient pas rigoureuses de sorte que des personnes encaissaient des montants élevés à la fin de leur mandat pour des congés annuels inutilisés;

- des règles peu rigoureuses étaient appliquées pour les congés utilisés en compensation des heures supplémentaires inscrites pour les déplacements au cours des fins de semaine.

Le président a également été informé que toute la question devait être examinée.

26.38 Le président a essayé d'améliorer la gestion financière du CCRT. Par exemple, en mars 1994, il a publié un ensemble de normes pour les pratiques financières visant à améliorer l'efficience et à réduire les coûts. Il écrivait : « [Nous devons maintenant] aborder certaines pratiques financières qui ne sont pas conformes aux directives actuelles du Conseil du Trésor, ou qui ne reflètent pas la philosophie du Gouvernement concernant l'utilisation des fonds publics. » Il ajoutait : « Le Conseil du Trésor a clairement fait remarquer au Conseil ainsi qu'à d'autres organismes gouvernementaux que le statu quo ne sera plus toléré en ce qui concerne les niveaux de dépenses. En ma qualité de premier dirigeant, je suis tenu d'assurer le respect de la politique financière du gouvernement. »

26.39 Nous avons constaté que la plupart des politiques établies par le président ainsi que les avis des agents financiers supérieurs sur les questions importantes n'ont pas été appliqués, surtout en raison du désaccord permanent au sujet du contrôle du travail du Conseil et d'un manque apparent de compréhension du rôle de l'agent financier supérieur.

26.40 Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor devraient expliquer clairement aux personnes nommées par le gouverneur en conseil, particulièrement celles qui se trouvent dans les petites entités, le rôle de l'administrateur général et celui des agents financiers supérieurs en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ainsi que des règlements et des politiques du Conseil du Trésor.

Des dispositions législatives auraient donné au président un pouvoir clair sur les travaux du Conseil

26.41 Comme nous l'avons indiqué ci–dessus, le désaccord entre le président et les vice–présidents au sujet du contrôle du travail du Conseil a eu de graves conséquences. Reconnaissant qu'une solution législative était nécessaire, le gouvernement a présenté en novembre 1996 un projet de loi qui aurait résolu le différend en accordant au président un pouvoir clair sur le travail du Conseil. Toutefois, le projet de loi n'a pas été adopté par le Sénat avant la dissolution du Parlement le 25 avril 1997.

26.42 Voici ce que prévoyait le projet de loi :

> Le président est le premier dirigeant du Conseil; à ce titre, il en assure la direction et en contrôle les activités, notamment en ce qui a trait à :
>
> a) l'assignation et la réassignation aux formations des affaires dont le Conseil est saisi;
>
> b) la composition des formations et la désignation des vice–présidents chargés de les présider;
>
> c) la fixation des dates, heures et lieux des audiences;

d) la conduite des travaux du Conseil;

e) la gestion de ses affaires internes;

f) l'exécution des fonctions de son personnel.

26.43 Le gouvernement devrait prendre les mesures nécessaires pour présenter à nouveau des dispositions législatives appropriées en vue de clarifier les responsabilités pour le travail du Conseil.

Le paiement des frais juridiques n'est pas conforme aux autorisations

26.44 Le Groupe de travail a fait observer que, en raison du désaccord entre le président et les vice–présidents, « il y a eu menace de recours judiciaires, de plaintes au Conseil canadien de la magistrature, et même d'un débat public ». Le président a engagé des frais juridiques d'environ 132 000 $ pour les services d'un avocat privé en raison d'une menace de poursuite par les vice–présidents. Ces derniers ont engagé des frais juridiques de 71 000 $. Ces frais s'ajoutaient aux quelque 14 000 $ versés pour le processus de médiation dont il est question au paragraphe 26.20. Tous les frais juridiques ont été payés par le CCRT.

26.45 Le président a approuvé le paiement de ses frais juridiques en vertu de la politique du Conseil du Trésor sur la prestation de services juridiques aux fonctionnaires de l'État. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a confirmé que cette politique s'applique au Conseil canadien des relations du travail et aux dépenses de son président. Toutefois, la politique exige que le Ministre approuve le paiement des frais juridiques privés supérieurs à 10 000 $. Le président n'a pas obtenu l'autorisation ministérielle nécessaire pour le paiement de ses frais juridiques de 132 000 $. Le CCRT n'avait pas de données sur le taux horaire de la plupart des avocats dont les services ont été retenus par le président et n'a donc pas pu vérifier si leur taux était conforme à la directive du ministère de la Justice qui le fixe à 200 $ l'heure. Le ministère de la Justice nous a avisés qu'il n'aurait pas eu le pouvoir d'imposer le taux horaire de 200 $ parce qu'il n'a pas désigné l'avocat.

26.46 Le CCRT a également payé 71 000 $ environ pour les frais juridiques privés des vice–présidents en s'appuyant sur la politique relative aux paiements à titre gracieux du Conseil du Trésor. Le paiement à titre gracieux est défini comme suit : « Paiement effectué dans l'intérêt public pour une dépense engagée ou une perte subie et dont l'État n'est pas légalement responsable ». Le CCRT a appliqué la politique sur les paiements à titre gracieux parce qu'il a conclu que la politique du Conseil du Trésor relative à l'aide juridique ne s'appliquait pas étant donné qu'elle n'autorise pas le paiement de services juridiques lorsque le titulaire d'une charge publique intente une poursuite.

26.47 Le CCRT a informé notre bureau qu'il croyait que le paiement de ces frais juridiques pouvait être fait en vertu de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements à titre gracieux parce que cela était dans l'« intérêt public ». Cependant, selon une note signée par le médiateur du différend, les vice–présidents ont demandé au CCRT que leurs frais juridiques soient payés pour qu'ils acceptent la révision du système de gestion des affaires et le règlement du différend.

26.48 À notre avis, le CCRT n'avait pas le pouvoir de verser le paiement à titre gracieux aux vice–présidents pour leurs frais juridiques. Dans la politique du Conseil du Trésor sur les paiements à titre gracieux, il est clairement dit que « la politique [ne doit pas servir à] combler des lacunes ou à pallier l'insuffisance apparente de n'importe quelle loi, décret, règlement, politique, accord, ou d'autre outil gouvernant ... » La politique relative à l'aide juridique vise le remboursement des frais juridiques des fonctionnaires qui sont poursuivis et elle ne s'applique pas aux fonctionnaires qui intentent des poursuites. Nous ne croyons pas que le CCRT avait le pouvoir de ne pas tenir compte de ce facteur et de rembourser les vice–présidents en invoquant la politique sur les paiements à titre gracieux.

26.49 Le gouvernement devrait déceler et régler rapidement les grands conflits juridiques internes dans les offices, les commissions et les conseils.

Rentabilité discutable des nominations d'anciens membres pour une période illimitée

26.50 Un ancien membre du Conseil peut, sur recommandation du président du CCRT et du ministre du Travail, continuer à « s'acquitter intégralement des fonctions ou responsabilités qui auraient été alors les siennes ». Il n'y a pas de date fixe pour la cessation des services.

26.51 Les décrets pris mentionnent que les anciens membres du Conseil sont rémunérés moyennant un « salaire » fixe pour chaque jour de travail. De mai 1989 à mars 1997, les salaires quotidiens s'échelonnaient de 375 $ à 470 $ pour les anciens membres du Conseil, de 650 $ à 705 $ pour les anciens vice–présidents, et de 750 $ à 775 $ pour un ancien président. Selon le Bureau du Conseil privé, les décrets établissent une relation employeur–employé.

26.52 Normalement, les salaires dans de telles circonstances sont payés avec les budgets salariaux des organismes et un feuillet d'impôt est délivré. Le CCRT paie le salaire de ses anciens membres avec son budget des services professionnels et spéciaux. Les anciens membres facturent le CCRT pour les jours de travail qu'ils ont consacrés à une affaire. Les paiements à certains anciens membres du Conseil sont faits à des cabinets. Les feuillets d'impôt ne sont délivrés qu'à la demande de l'ancien membre.

26.53 Nous sommes d'avis que le CCRT n'est pas autorisé à verser de rémunération à une personne autre que l'ancien membre du Conseil dont le nom figure dans le décret. Par conséquent, le CCRT devrait verser directement à l'ancien membre du Conseil la rémunération à laquelle il a droit et y prélever les déductions d'impôt sur le revenu applicables.

26.54 Au cours de la période d'avril 1989 à mars 1997, environ 1,7 million de dollars ont été versés à d'anciens membres du Conseil pour environ 3 100 jours de service. De ce nombre, il y a eu environ 650 jours de séance pour des audiences publiques. S'ils doivent se déplacer pour entendre des affaires, les anciens membres du Conseil reçoivent la même indemnité journalière de voyage que les membres à plein temps. D'anciens membres du Conseil ont ainsi reçu environ 221 000 $ pour leurs dépenses de voyage au cours de la période d'avril 1989 à mars 1997. Ce montant ne comprend pas les billets d'avion payés directement par le Conseil. À la fin de leur mandat, d'anciens membres du Conseil ont également reçu un montant d'environ 595 000 $ en indemnités de départ et pour des congés annuels inutilisés.

26.55 En mars 1994, le président s'est interrogé sur l'utilisation des indemnités salariales journalières. Voici ce qu'il écrivait :

> En 1993–1994, le Conseil s'attend de verser près d'un demi–million de dollars en indemnités salariales, soit un montant suffisant pour payer le salaire de quatre membres à temps plein. Le moment est venu d'instaurer des pratiques de gestion financière à cet égard. Le Conseil du Trésor a effectivement demandé, pour la première fois, des renseignements sur les méthodes de gestion financières dont font l'objet les indemnités salariales et sur les politiques mises en oeuvre pour éviter les abus. Il a aussi demandé pourquoi le présent Conseil, plus que tout autre organisme semblable, autorise le versement d'indemnités salariales après l'expiration des mandats de ses membres. Il n'existe malheureusement aucune politique officielle qui permettrait d'alléger les craintes légitimes du Conseil du Trésor.

26.56 Le président a également informé les membres du Conseil que les pratiques ci–après seraient adoptées pour répondre à ces préoccupations.

> Après avoir consulté le Bureau du Conseil privé, nous avons décidé de mettre en oeuvre les pratiques suivantes qui devraient pallier aux inquiétudes qui ont été exprimées au sujet de la gestion du budget des indemnités

salariales. Un moratoire sera imposé relativement à l'affectation de dossiers trois mois avant la fin des mandats [des personnes nommées par le gouverneur en conseil]. Les exceptions à cette règle devront être approuvées par le Président. L'affectation d'affaires qui peuvent s'étaler sur de longues périodes doit être approuvée par le Président, si l'affectation a lieu à compter du début des six derniers mois du mandat d'une personne nommée par décret. À la fin du mandat d'une personne nommée par décret, toutes les affaires dont celle–ci n'a pas été irrévocablement saisie peuvent être réaffectées par le Président, selon les besoins... Les personnes nommées par décret qui touchent des indemnités journalières ne doivent pas écrire de décisions au nom de la majorité.

26.57 Ces politiques n'ont pas été appliquées et, dans son rapport de 1996, le Groupe de travail a réitéré ces préoccupations. Voici ce qu'il dit :

L'article 11 du *Code* permet aux membres du Conseil de continuer à entendre des affaires même après l'échéance de leur mandat. Cette disposition a entraîné l'instauration d'une pratique consistant à attribuer à certains membres de nombreuses affaires immédiatement avant la fin de leur mandat. Dans le passé, cette disposition visait à se prémunir contre les inévitables retards dans la nomination de nouveaux membres. Cependant, une telle pratique ne doit pas être utilisée comme un avantage de fin de mandat accordé aux membres retournant à la pratique privée. La quantité de ces affectations et les coûts qui leur sont imputables permettent de croire qu'on a abusé de ce pouvoir conféré par la loi, surtout lorsque des personnes nommées par décret ayant un mandat valide demeuraient sous–utilisées.

26.58 Le gouvernement devrait assujettir la reconduction du mandat d'anciens membres d'organismes comme le CCRT à des directives précises de sorte que leur mandat ne se poursuive pas au–delà d'une période raisonnable.

Dépenses de voyage des membres du Conseil

Il existe depuis longtemps de la confusion et des inquiétudes au sujet des dépenses de voyage

26.59 Il existe depuis longtemps un débat sur l'obligation par le Conseil canadien des relations du travail de respecter ou non les politiques du Conseil du Trésor au sujet des voyages et de l'accueil. En 1996, en réponse à une recommandation de notre bureau, le Bureau de vérification interne de Développement des ressources humaines Canada a fait une vérification des dépenses de voyage du Conseil. Voici sa conclusion :

[Traduction]

Tous les voyages au CCRT sont certainement assujettis à la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages. Par conséquent, les dépenses réelles doivent être remboursées jusqu'à concurrence d'un montant jugé raisonnable par l'employeur. Même s'ils ont une entière discrétion dans certains domaines, le président et les vice–présidents sont également assujettis aux dispositions générales de la Directive sur les voyages, notamment l'économie et le caractère raisonnable des dépenses.

26.60 C'est ainsi que le président actuel a, en janvier 1997, révisé la politique sur les voyages qui s'applique aux membres du Conseil, en faisant observer que le président n'avait pas le pouvoir nécessaire pour remplacer la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages par un régime d'indemnités journalières plus élevées que ce qui est permis dans la Directive. Il a mis fin à la politique d'indemnités journalières et a institué des pratiques conformes aux directives du Conseil du Trésor.

26.61 Étant donné la controverse et ses répercussions, nous avons cherché à déterminer si la politique du Conseil du Trésor relative aux voyages s'appliquait aux membres du CCRT.

Les dispositions générales de la Directive du Conseil du Trésor sur les voyages ne sont pas clairement énoncées

26.62 Tel que nous l'avons mentionné, la conclusion des auteurs de la vérification interne de 1996 est que tous les voyages des membres du CCRT sont assujettis aux politiques du Conseil du Trésor. Le Conseil du Trésor a pour responsabilité d'établir les conditions d'emploi des personnes nommées à temps plein par le gouverneur en conseil. Le Bureau du Conseil privé publie une brochure qui résume ces politiques à l'intention des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Cette brochure a été révisée en juin 1997. Le résumé de la politique du Conseil du Trésor au sujet des dépenses de voyages d'affaires des personnes nommées par le gouverneur en conseil à des postes à temps plein indique ce qui suit :

> Les sous–ministres (DM 1 à 3) et autres personnes nommées par décret aux niveaux GIC 9 à 11 sont autorisées à voyager par avion en classe affaire. Ils peuvent engager des dépenses en sus du per diem autorisé (hôtels, appels téléphoniques, repas et faux frais), pourvu qu'ils conservent les reçus, sous réserve des dispositions générales de la Directive sur les voyages d'affaires.

26.63 Il faut souligner que la brochure du Bureau du Conseil privé indique que, pour obtenir le remboursement de ses dépenses de voyage, il faut produire des reçus et que ces dépenses sont « assujetties aux dispositions générales mentionnées dans la Directive sur les voyages [du Conseil du Trésor]. » À l'examen de la Directive, nous avons constaté qu'on ne trouve nulle part un résumé de ses « dispositions générales », mais plutôt que ces dispositions sont mentionnées ici et là dans la politique et qu'il faut faire des déductions pour savoir quelle est la norme. De plus, les autorisations spéciales de voyager du Conseil du Trésor indiquent que les personnes nommées par le gouverneur en conseil jouissent d'une « entière discrétion » pour les dépenses de voyage assujetties aux « dispositions générales ». L'inclusion de l'expression « entière discrétion » crée encore plus de confusion.

26.64 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait indiquer clairement quelles sont les « dispositions générales » qui s'appliquent aux dépenses de voyage des cadres supérieurs nommés par le gouverneur en conseil.

Le CCRT a le pouvoir d'établir sa propre politique relativement aux voyages

26.65 En juillet 1997, à la suite d'autres examens, le Secrétariat du Conseil du Trésor a confirmé que le CCRT a le pouvoir d'établir sa propre politique relativement aux voyages pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil, et cela sans approbation préalable du Conseil du Trésor. Le CCRT peut également adopter sa propre politique relativement aux dépenses d'accueil engagées par les membres du Conseil quand ils se trouvent à l'extérieur de leur lieu ordinaire de résidence.

26.66 Le pouvoir du CCRT d'établir ses propres politiques sur les voyages et l'accueil figure à l'article 12 du *Code canadien du travail*, qui se lit comme suit :

> Les membres du Conseil en fonctions ou visés à l'article 11 : *a)* reçoivent le traitement fixé par le gouverneur en conseil; *b)* ont droit aux frais de déplacement et autres entraînés par l'accomplissement, hors de leur lieu ordinaire de résidence, des fonctions qui leur sont confiées en application de la présente partie.

Comme nous l'expliquons ci–après, il est arrivé que le CCRT ne se soit pas prévalu d'une manière convenable des pouvoirs dont il est nanti.

Certaines dépenses discutables des membres du Conseil

26.67 On lit dans le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après–mandat* que le titulaire d'une charge publique « doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas d'observer simplement la loi ».

26.68 Les politiques du Conseil du Trésor sur les voyages et l'accueil à l'intention des sous–ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil, de même que les politiques sur les voyages des entités qui ont le pouvoir d'établir les leurs, sont élaborées en fonction du statut des personnes et du niveau de leurs responsabilités au sein du gouvernement. Toutefois, le gouvernement s'attend manifestement à ce que ces personnes fassent preuve de jugement pour ces dépenses. Il compte aussi manifestement que les entités fassent preuve de jugement quand elles se donnent des politiques sur les voyages et l'accueil qui diffèrent de celles du Conseil du Trésor. Il ne convient pas qu'elles utilisent la latitude qui leur est consentie pour accorder un droit déraisonnable à des montants supplémentaires.

26.69 Il faut noter que l'article 12 du *Code canadien du travail* autorise le remboursement des dépenses de voyage et autres des membres du Conseil à condition que ces frais aient été « entraînés par l'accomplissement, hors de leur lieu ordinaire de résidence, des fonctions qui leur sont confiées... »

26.70 On trouve à la pièce 26.2 les indemnités journalières de voyage des membres du CCRT de 1978 à mars 1997. En janvier 1978, en se servant du pouvoir qui lui a été délégué en vertu de l'article 12 du *Code canadien du travail*, le CCRT a établi sa propre politique sur les voyages à l'intention de ses membres, qui prévoyait une indemnité journalière de 65 $ pour les repas et l'hébergement commercial. Aucun reçu n'était exigé. En janvier 1986, l'indemnité journalière a été portée à 125 $. En janvier 1987, une modification de la politique supprimait l'obligation de séjourner dans un établissement commercial pour demander la totalité de l'indemnité journalière. Avec cette modification, les membres du Conseil pouvaient demander l'indemnité journalière totale, qu'ils séjournent chez un particulier ou dans un établissement commercial.

Pièce 26.2

Indemnités journalières, par période, au Conseil canadien des relations du travail

Période	Hébergement commercial	Hébergement chez un particulier
janv. 1978 - sept. 1978	65 $	32,50 $
oct. 1978 - oct. 1979	70 $	35 $
nov. 1979 - févr. 1981	78 $	39 $
mars 1981 - janv. 1982	90 $	45 $
févr. 1982 - juin 1984	100 $	50 $
juill. 1984 - déc. 1985	115 $	60 $
janv. 1986 - déc. 1986	125 $	80 $
janv. 1987 - avril 1988	125 $	125 $
mai 1988 - janv. 1990	150 $	150 $
févr. 1990 - janv. 1991	170 $	170 $
févr. 1991 - mars 1994	180 $	180 $
mars 1994 - janv. 1997	180 $	80 $

janv. 1997 - mars 1997	49,50 $*	47,50 $** 13,50 $***

Note

* plus les frais d'hôtel
** y compris les repas et les faux frais
*** indemnité pour l'hébergement chez un particulier

26.71 Voici ce qu'on lit dans la nouvelle politique :

> [Traduction]
>
> Par exemple, si quelqu'un choisit de passer la nuit au YMCA plutôt que dans un hôtel commercial pour ainsi minimiser les frais d'hébergement, c'est sa décision et le montant de l'indemnité journalière ne doit pas être modifié pour autant ni mis en doute. En revanche, le membre ou le vice–président qui fréquente un établissement coûteux ou qui engage d'autres frais dans l'exercice de fonctions pour le compte du Conseil et qui dépense ainsi plus que le montant de l'indemnité journalière ne peut obtenir un remboursement.

26.72 Le président actuel a été nommé en mai 1989. En mars 1994, il a réinstauré l'obligation de fréquenter un établissement commercial pour demander la totalité de l'indemnité journalière de 180 $ et fixé cette indemnité à 80 $ en cas d'hébergement chez un particulier ou en l'absence d'hébergement. Ces montants pouvaient être remboursés sans reçus. Cette politique est restée la même jusqu'en janvier 1997 au moment où le Conseil a adopté la politique du Conseil du Trésor sur les voyages des fonctionnaires.

26.73 Pendant toute la durée de son mandat, le président a toujours demandé le remboursement de ses dépenses réelles à l'occasion de ses voyages dans l'exercice de ses fonctions. Il s'est fondé, pour demander ces remboursements, sur les politiques du Conseil du Trésor sur les voyages et sur l'accueil à l'intention des sous–ministres et des personnes nommées par le gouverneur en conseil aux niveaux 9 à 11.

26.74 Comme le Secrétariat du Conseil du Trésor a confirmé que le CCRT peut établir ses propres politiques pour le remboursement des dépenses de voyage et d'accueil, c'est donc que le CCRT peut adopter les politiques du Conseil du Trésor, ou les modifier s'il en décide ainsi. Cependant, le CCRT ne peut modifier la politique du Conseil du Trésor sur l'accueil relativement aux dépenses d'accueil engagées par les membres du Conseil quand ils se trouvent dans la région de leur lieu ordinaire de résidence. Généralement, le lieu ordinaire de résidence des membres du Conseil est la région de la capitale nationale.

26.75 Nous nous sommes adressés à 52 conseils, commissions et offices fédéraux comparables pour connaître leurs politiques sur les voyages et sur les rapports de congé pour les personnes de leur effectif qui sont nommées par le gouverneur en conseil. Dans 36 cas, les entités ont, relativement aux dépenses de voyage, un pouvoir semblable à celui qui est prévu à l'article 12 du *Code canadien du travail*. Seulement six des 36 entités ont adopté des politiques sur les voyages pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil qui diffèrent de la politique sur les voyages du Conseil du Trésor.

Dans l'ensemble, la politique du CCRT sur les dépenses de voyage s'appliquant aux membres du Conseil n'était pas raisonnable

26.76 Pour déterminer le caractère raisonnable de la politique du CCRT relativement au remboursement des dépenses d'hébergement et de repas et des faux frais de ses membres, nous l'avons comparée aux politiques du Conseil du Trésor et d'entités comparables. En janvier 1997, le CCRT, à la suite d'une vérification interne, a adopté les indemnités du Conseil du Trésor pour le remboursement des dépenses de voyage.

26.77 À notre avis, les éléments ci–après de la politique et des pratiques du CCRT relativement aux dépenses de voyage des membres du Conseil n'étaient pas raisonnables :

- pendant la période de janvier 1987 à mars 1994, les membres du Conseil pouvaient recevoir une indemnité journalière de 125 $ à 180 $ même s'ils étaient hébergés chez un particulier;
- les frais d'hébergement commercial étaient remboursés sans reçus;
- les frais de repas et les faux frais de 80 $ étaient remboursables sans reçus;
- des repas ont été remboursés même si les personnes avaient déjà mangé avant de partir ou si les repas étaient servis à bord de l'avion ou du train;
- les points de voyages par avion obtenus dans l'exercice de fonctions officielles n'ont pas été calculés distinctement de ceux obtenus à titre personnel et qui ont servi à des voyages personnels.

26.78 Nous ne croyons pas non plus que les politiques du CCRT étaient conformes à l'article 12, lequel exige que, pour être remboursées, les dépenses doivent avoir été « entraînées pour l'accomplissement... des fonctions... ». Faute de reçus, le CCRT ne pouvait s'assurer que tel était le cas. Nous remarquons que, en mai 1994, Revenu Canada a informé le Secrétariat du Conseil du Trésor que, si une indemnité journalière de voyage fixe est « jugée déraisonnablement élevée », elle peut être imposable.

26.79 Jusqu'en janvier 1997, l'indemnité journalière consentie aux membres du CCRT était plus élevée que celle de la plupart des entités comparables. Toutes ces entités exigent des reçus pour l'hébergement commercial. Les frais de voyage des membres des conseils provinciaux des relations du travail, à l'exception de ceux d'un seul conseil, sont remboursés au taux consenti aux fonctionnaires. Les frais de voyage des membres de la plupart des conseils nationaux semblables aux États–Unis, au Royaume–Uni, en Nouvelle–Zélande et en Australie sont également remboursés au même taux que celui des fonctionnaires.

Dans le passé, les membres du Conseil ont utilisé l'indemnité journalière de façon déraisonnable

26.80 Pendant la période d'avril 1989 à mars 1994, selon la politique d'indemnité journalière du CCRT, les membres étaient autorisés à demander l'indemnité entière de 150 $ à 180 $, qu'ils aient logé ou non dans un établissement commercial. Pendant cette période, environ 675 200 $ ont été versés en indemnités journalières à des membres du Conseil pour leurs dépenses de voyage. On trouve à la pièce 26.3 une comparaison des politiques du CCRT et de celles du Conseil du Trésor et d'entités comparables au sujet du remboursement des dépenses de voyage pour l'hébergement chez un particulier.

Pièce 26.3

Hébergement chez un particulier - Comparaison des indemnités du CCRT, des fonctionnaires et des personnes nommées par le gouverneur en conseil dans des entités comparables

	avril 1989 - mars 1994	avril 1994 - 15 janvier 1997	janvier 1997 - mars 1997
Conseil canadien des relations du travail			
Repas et faux frais	} 150 $ - 180 $	} 80 $	47,55 $
Hébergement chez un particulier			13,50 $
Fonctionnaires[1]			

Repas et faux frais[2]	38,95 $ - 44,75 $	45,05 $ - 47,55 $	47,55 $
Hébergement chez un particulier	13,50 $	13,50 $	13,50 $
Personnes nommées par le gouverneur en conseil dans des entités comparables			
Repas et faux frais	38,95 $ - 66,50 $	45,05 $ - 66,50 $	47,55 $ - 66,50 $
Hébergement chez un particulier	13,50 $ - 18 $	13,50 $ - 18 $	13,50 $ - 18 $

Note

1 Fonctionnaires des ministères et des organismes

2 Comprend l'indemnité de faux frais dans le cas de l'hébergement chez un particulier

26.81 Pendant la période d'avril 1989 à mars 1994, les personnes nommées par le gouverneur en conseil dans des entités comparables au CCRT ont touché de 38,95 $ à 66,50 $ par jour pour les repas et les faux frais, et de 13,50 $ à 18 $ pour les frais d'hébergement chez un particulier.

26.82 En septembre 1990, l'agent financier supérieur du CCRT a écrit au président pour mettre en question le caractère raisonnable de la politique d'indemnité journalière du CCRT relativement à l'hébergement chez un particulier. Il s'inquiétait notamment de :

> [Traduction]
>
> ...la manière dont l'indemnité journalière est administrée lorsque les personnes nommées par le gouverneur en conseil voyagent et sont hébergées dans la famille et chez des amis. Le Conseil du Trésor prévoit habituellement un montant nominal, tandis que le CCRT verse l'indemnité journalière totale. ...L'on prétend que l'indemnité journalière dans ce cas est une forme d'« honoraires » dont le voyageur peut bénéficier comme il l'entend. Peu importe, la pratique est totalement contraire à celle du gouvernement et à celle du Conseil privé. Le CCRT aurait du mal à se justifier si sa politique était connue du public.

26.83 Dans la vérification interne qu'il a réalisée en décembre 1996, Développement des ressources humaines Canada a également conclu que [traduction] « il est évident que le taux actuel de l'indemnité journalière ne favorise pas l'économie dans les frais de voyage. »

26.84 Du fait que les membres du Conseil n'étaient pas tenus de produire des reçus d'hôtel, nous n'avons pu déterminer le nombre de jours pendant lesquels ils ont été hébergés chez des particuliers et ont reçu l'indemnité journalière entière de 180 $. Toutefois, les membres du Conseil ont touché un avantage important s'ils n'ont pas séjourné dans des établissements commerciaux. Cet avantage aurait pu être imposable.

La politique du CCRT sur le remboursement de l'indemnité journalière de repas n'est pas raisonnable

26.85 Les membres du Conseil ont été remboursés de leurs frais de repas peu importe le moment de leur départ pour une audience ou peu importe que des repas aient été servis ou non à bord de l'avion. Ils n'ont pas déduit de l'indemnité journalière de 150 $ à 180 $ les frais de repas déjà pris ou servis à bord de l'avion ou du train. Nous avons calculé que, en raison de cette pratique, des paiements supplémentaires de 127 000 $ ont été versés, selon les tarifs de repas établis par le Conseil du Trésor pour les fonctionnaires. Les six entités qui ont établi leur propre politique sur les voyages déduisent des indemnités versées les frais de repas déjà pris ou servis à bord des avions ou des trains. La politique du CCRT sur les voyages, adoptée en septembre 1997, permet aux membres du Conseil de manger et de réclamer leurs frais de repas même si un repas leur a été servi à bord d'un avion ou d'un train.

On a conseillé au CCRT de mettre fin à ses pratiques en matière de dépenses de voyage

26.86 Les vice–présidents nous ont informés que [traduction] « toutes ces dépenses de voyage ont été engagées, approuvées et remboursées conformément aux politiques existantes, qui étaient toutes connues des autorités gouvernementales et du Conseil du Trésor en particulier ». Cependant, la documentation examinée montre que les autorités gouvernementales n'avaient pas approuvé la politique du CCRT relativement aux voyages et qu'elles avaient conseillé au CCRT de mettre fin à ses pratiques en la matière.

26.87 En mars 1994, le président a avisé les vice–présidents que le « Conseil du Trésor a clairement fait remarquer au Conseil ainsi qu'à d'autres organismes gouvernementaux que le statu quo ne sera plus toléré en ce qui concerne les niveaux de dépenses ». En conséquence, il les a informés qu'il révisait certaines pratiques financières du CCRT, y compris la politique sur les voyages applicable aux membres du Conseil.

26.88 En avril 1995, le président a indiqué aux vice–présidents que l'indemnité journalière en vigueur au CCRT pour les membres du Conseil « était beaucoup plus élevée qu'ailleurs au sein de la fonction publique ». Il les a aussi prévenus que « les vérificateurs s'inquiètent du fait que le Conseil effectue des remboursements de près de 240 000 $ en indemnités sans obtenir de reçus » et qu'ils craignent en outre « qu'une portion de l'indemnité journalière qui pourrait dépasser le montant prévu dans les lignes directrices de [Revenu Canada] sur les déplacements » puisse être imposable.

26.89 Les vice–présidents nous ont informés qu'ils en sont venus à une entente avec le président en ce qui a trait aux dépenses de voyage, qui est conforme à l'avis du Secrétariat du Conseil du Trésor, émis en juillet 1997. L'entente a été convenue le 15 septembre 1997.

Autres préoccupations d'ordre financier

L'accumulation et l'utilisation des points de voyages par avion sont des pratiques discutables

26.90 Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a avisés que la politique du gouvernement sur l'accumulation des points de voyages par avion s'applique au CCRT. Selon cette politique, les points de voyages par avion ne doivent servir qu'à des fins officielles, dans le cadre d'un plan pour l'ensemble du ministère ou de l'organisme. En 1994, le président a établi une politique énonçant que les membres du Conseil ne pouvaient accumuler pour eux–mêmes des points de voyages par avion et qu'ils devaient utiliser ces points à des fins officielles seulement pour le Conseil. Nous avons constaté que certains membres du CCRT, y compris le président, avaient accumulé des points de voyages par avion dans le cadre de déplacements officiels et qu'ils ne les avaient ni déclarés ni calculés distinctement des points accumulés lors de voyages à titre personnel.

Autres paiements discutables

26.91 Comme nous l'avons mentionné, nous avons examiné les dépenses de voyage et d'accueil des membres du Conseil au cours de la période d'avril 1989 à mars 1997. Nous avons trouvé des cas où des membres ont reçu des paiements qui, à notre avis, ne sont pas conformes aux règles financières du gouvernement. Il s'agit, par exemple, de paiements en double pour des repas, d'erreurs dans l'inscription des congés annuels et de commissions pour la vente et l'achat de biens.

26.92 Nous avons examiné le système d'inscription des congés annuels. Jusqu'en avril 1996, les congés pris étaient inscrits manuellement par le personnel du bureau du président plutôt que par les services administratifs du CCRT. Le CCRT nous a informés que, puisqu'il n'existait aucun système officiel d'inscription des congés annuels ou d'attribution des congés compensatoires, il lui était impossible de régler certaines des questions soulevées à ce

sujet. Les erreurs attribuables à des fautes administratives sont en voie d'être corrigées. Certaines de nos autres questions relatives aux finances n'avaient pas été résolues au moment de la rédaction de notre rapport.

26.93 Dans la plupart des autres entités gouvernementales fédérales comparables, il existe un système officiel, administré par le service des ressources humaines, pour l'inscription des congés annuels et des congés compensatoires des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Le CCRT a adopté cette pratique en avril 1996.

Nécessité d'améliorer la reddition de comptes

26.94 Les membres du CCRT et d'organismes quasi judiciaires similaires doivent être en mesure de prendre leurs décisions indépendamment du gouvernement et être perçus ainsi également. Le pouvoir qui leur est consenti d'établir leurs propres politiques relatives aux voyages et à l'accueil est l'un des moyens officiels d'assurer cette indépendance. Ainsi, les membres n'ont pas à limiter les affaires qu'ils entendent parce que les indemnités de voyage approuvées par le gouvernement sont insuffisantes. Toutefois, cette indépendance nécessaire doit avoir pour contrepartie des procédures d'examen adéquates et un mécanisme de reddition de comptes au Parlement.

26.95 Le gouvernement devrait proposer au Parlement l'adoption de dispositions législatives prévoyant des lignes directrices pour les dépenses de voyage et d'accueil engagées par les entités ayant le pouvoir d'établir leurs propres politiques pour de telles dépenses.

26.96 Le gouvernement devrait exiger que :

- **les entités qui établissent leurs propres politiques relatives aux voyages et à l'accueil communiquent au Parlement, pour examen, ces politiques et les coûts supplémentaires qu'elles engendrent comparativement aux politiques établies par le Conseil du Trésor pour les fonctionnaires;**

- **les demandes de remboursement de dépenses de voyage et d'accueil, engagées par les personnes nommées par le gouverneur en conseil dans les petits organismes qui établissent leurs propres politiques relatives aux voyages et à l'accueil, soient examinées et approuvées par une fonction financière centrale.**

Dépenses de voyage et d'accueil du président

Le profil des dépenses de repas et d'accueil n'est pas raisonnable

26.97 Comme nous l'avons indiqué, le président demande le remboursement de ses dépenses réelles de voyage et d'accueil. Nous avons constaté que le profil de ces dépenses n'est pas raisonnable. L'agent financier supérieur du CCRT a mis en doute le caractère adéquat de ces dépenses de voyage et d'accueil.

26.98 Frais d'hébergement. La pièce 26.4 présente une comparaison des frais d'hébergement du président avec ceux de fonctionnaires qui se sont rendus au même endroit avec un membre du Conseil. Dans l'ensemble, les frais d'hébergement du président sont beaucoup plus élevés que ceux des fonctionnaires. Par exemple, les frais d'hébergement du président par nuit au Canada, pendant la période de mai 1989 à mars 1996, se sont échelonnés de 59 $ à 375 $. Pendant cette période, les frais d'hébergement des fonctionnaires aux mêmes établissements ont varié entre 52 $ et 168 $.

Pièce 26.4

Dépenses d'hébergement du président comparativement à celles des fonctionnaires du CCRT

	Éventail des dépenses	
	Président	**Fonctionnaires du CCRT**
A. Canada		
mai 1989 - mars 1996	59 $ - 375 $	52 $ - 168 $
avril 1996 - mars 1997	84 $ - 328 $	71 $ - 216 $
B. Europe		
mai 1989 - mars 1996	130 $ - 717 $	s.o.
avril 1996 - mars 1997	485 $ - 515 $	s.o.

s.o. Sans objet. Les fonctionnaires du CCRT n'ont pas voyagé en Europe.

26.99 Frais de repas. La pièce 26.5 présente les frais de repas du président en Amérique du Nord dans des cas autres que l'accueil. Depuis sa nomination le 1er mai 1989 jusqu'au 31 mars 1997, le président a demandé le remboursement de 70 700 $ pour environ 1 400 repas en Amérique du Nord. Pendant cette période, un fonctionnaire avait droit à un montant de 6,70 $ à 8,80 $ pour le petit déjeuner, de 8,50 $ à 9,40 $ pour le déjeuner, et de 19,75 $ à 25 $ pour le dîner. La moyenne demandée par le président pour ces repas a été de 16,86 $ pour le petit déjeuner, de 38,56 $ pour le déjeuner, et de 91,13 $ pour le dîner. Le président ne présente que des bordereaux de carte de crédit ou le montant total de ses dépenses de repas sur une facture d'hôtel.

Pièce 26.5

Dépenses de repas du président dans les cas où il n'y a pas eu d'accueil comparativement aux indemnités du Conseil du Trésor pour les fonctionnaires (mai 1989 à mars 1997)

A. Coût des repas	**Président[1]**	**Fonctionnaires[2]**
Petit déjeuner	17 $	6,70 $ - 8,80 $
Déjeuner	39 $	8,50 $ - 9,40 $
Dîner	91 $	19,75 $ - 25 $
B. Coût des repas	**Nbre d'occasions**	**Coût**
Total des repas :	1 400	70 700 $
Coût supérieur aux taux du CT	1 300	51 000 $
100 % de plus que les taux du CT	1 050	42 400 $

1 Coût moyen des repas

2 Fourchette des indemnités consenties aux fonctionnaires de mai 1989 à mars 1997, en vertu des politiques du Conseil du Trésor

26.100 Si le président avait été assujetti aux règles du Conseil du Trésor pour les fonctionnaires, ses demandes de remboursement pour les repas auraient été de quelque 19 400 $ plutôt que de 70 700 $. Le coût d'environ 1 050 de ces repas dépassait le taux du Conseil du Trésor d'au moins 100 p. 100, pour un coût supplémentaire d'environ 42 400 $.

26.101 Frais d'accueil. Le résumé du Bureau du Conseil privé de la politique du Conseil du Trésor sur les dépenses d'accueil indique ce qui suit :

L'utilisation des deniers publics pour des activités d'accueil est limitée aux activités qui favorisent la conduite des affaires gouvernementales ou répondent aux exigences du protocole. En règle générale, les frais engagés ne sont remboursables que si les bénéficiaires ne sont pas à l'emploi de l'État ou s'il s'agit de visites, de conférences ou de cérémonies officielles.

26.102 Le président a demandé le remboursement de frais d'accueil pour 564 déjeuners et dîners en Amérique du Nord pendant la période du 1er mai 1989 au 31 mars 1997, pour un total d'environ 74 400 $. Pendant cette période, les fonctionnaires avaient le droit, dans des circonstances inhabituelles et exceptionnelles, de dépenser une somme maximale de 25,50 $ à 28,20 $ par personne pour le déjeuner et, pour le dîner, de 51,84 $ à 65,63 $. Les frais d'accueil moyens du président par personne pour le déjeuner étaient d'environ 46 $ et, pour le dîner, de 93 $. La pièce 26.6 présente les frais d'accueil du président en Amérique du Nord.

Pièce 26.6

Dépenses d'accueil du président en Amérique du Nord comparativement aux indemnités maximales du Conseil du Trésor (mai 1989 à mars 1997)

Coût de l'accueil	Président[1]	Fonctionnaires[2]
Déjeuner	46 $	25,50 - 28, 20 $
Dîner	93 $	51,84 - 65,63 $

1 Coût moyen de l'accueil

2 Fourchette des indemnités maximales pour l'accueil, consenties dans des circonstances inhabituelles et exceptionnelles aux fonctionnaires, de mai 1989 à mars 1997, en vertu des politiques du Conseil du Trésor

26.103 Les dépenses d'accueil du président ont dépassé le taux maximum du Conseil du Trésor consenti aux fonctionnaires par personne pour le déjeuner et le dîner de plus de 100 p. 100 en 132 occasions. Le coût total des dépenses d'accueil pour les 132 occasions a été d'environ 24 900 $. La part du coût qui dépassait de plus de 100 p. 100 les montants autorisés par le Conseil du Trésor est de 15 100 $.

26.104 La politique d'accueil du Conseil du Trésor s'applique au président dans la région de la capitale nationale, son lieu ordinaire de résidence. Dans cette région, le président a dépensé environ 29 000 $ pour l'accueil, la majeure partie en déjeuners avec certains fonctionnaires et des membres du Conseil. Les frais d'accueil moyens par personne pour le déjeuner étaient d'environ 45 $. Comme nous l'avons mentionné ci–dessus, l'indemnité maximale pour les fonctionnaires pour le déjeuner s'échelonne de 25,50 $ à 28,20 $.

26.105 Pendant la période de juin 1991 à mars 1996, le président s'est rendu en Europe et a dépensé environ 3 690 $ pour l'accueil. Le coût moyen par personne pour le déjeuner a été d'environ 180 $ et celui pour le dîner, d'environ 195 $.

26.106 Examen par le conseiller en éthique. Le Premier Ministre a demandé que le conseiller en éthique examine les allégations selon lesquelles le président pouvait, contrairement aux règles d'éthique, avoir rencontré un certain nombre de représentants de la direction de sociétés ferroviaires au cours d'audiences devant le Conseil canadien des relations du travail de 1990 à 1992. En juillet 1997, le ministre du Travail a déclaré dans un communiqué que le conseiller en éthique avait conclu que « les allégations d'irrégularité ... étaient sans fondement [mais qu'il déplorait] le fait que le CCRT ne dispose pas de lignes directrices écrites exposant le comportement que doivent adopter dans le cadre d'audiences les membres du Conseil dans leurs rapports avec des représentants patronaux et syndicaux ». Le conseiller en éthique a vivement recommandé que le CCRT établisse « par écrit des lignes directrices dans les plus brefs délais ». Le Ministre a accepté les conclusions du conseiller en éthique et a fortement appuyé sa recommandation visant l'établissement de lignes directrices. Au moment de la rédaction de notre rapport, ces lignes directrices n'avaient pas encore été élaborées.

26.107 Le président n'établit pas de distinction pour l'accumulation et l'utilisation des points de voyages par avion à des fins personnelles et officielles. Le président nous a communiqué des renseignements sur les points de voyages par avion qu'il a accumulés et utilisés. Il déclare avoir accumulé et utilisé un grand nombre de points à des fins personnelles et officielles depuis qu'il a été nommé au Conseil en mai 1989.

26.108 Les points de voyages par avion accumulés par le président à l'occasion de ses voyages à des fins officielles n'ont pas été déclarés et calculés de façon distincte de ceux qu'il a accumulés dans ses voyages à titre personnel. Nous n'avons donc pu vérifier le montant exact de points qu'il a obtenus à des fins officielles et qu'il a utilisés. Le président a expliqué qu'il utilise les points qu'il accumule à l'occasion de ses voyages officiels pour son conjoint à des fins de représentation lorsqu'il se rend à l'étranger. Comme le président n'a pas obtenu l'autorisation nécessaire du ministre du Travail pour sa fonction de représentation, nous croyons que l'autorisation du président d'utiliser les points à ces fins est discutable.

26.109 Utilisation à des fins non officielles des cartes d'appel et des bons de taxi du gouvernement. Nous avons constaté que la carte d'appel pour affaires officielles du président ainsi que ses bons de taxi ont été utilisés à des fins non officielles. À la suite de notre vérification, le président a remboursé le gouvernement de ses frais de taxi et des dépenses qu'il a faites au moyen de sa carte d'appel, ce qui représente environ 1 900 $.

26.110 L'inscription des congés annuels du président est inexacte. Nous avons constaté qu'environ 36 jours de congés annuels pris par le président ou pour lesquels il a été rémunéré n'ont pas été inscrits dans son registre des congés. L'agent financier supérieur du CCRT a confirmé nos observations et le président est à revoir son registre.

26.111 Dépenses pour la National Academy of Arbitrators. Le président a été un dirigeant de la National Academy of Arbitrators. Il en a été le président, pendant plusieurs années. Il a participé à 28 réunions liées à l'organisme. Les dépenses totales payées par le Conseil pour ces voyages s'élèvent à environ 53 200 $, à l'exclusion des frais directement associés à des congrès. Les frais moyens d'hébergement du président par nuit ont été d'environ 280 $. Ses frais d'accueil ont atteint environ 7 000 $; les frais d'accueil moyens par personne ont été d'environ 130 $. La National Academy of Arbitrators nous a informés qu'en règle générale, les dépenses engagées par ses cadres étaient payées par les cadres eux–mêmes, ou par leurs employeurs, ou par d'autres parties.

Réponse du Conseil canadien des relations du travail : *[Traduction] Le chapitre dépeint de façon assez juste les conflits internes au Conseil et son incapacité de mener à bien sa fonction décisionnelle avec une productivité et une efficience acceptables. Cependant, d'importantes réalisations ont été faites dans l'administration de l'institution pendant mon mandat. Nous avons réussi notamment à réduire le budget de plus de 15 p. 100 et les frais d'administration à l'administration centrale de 25 p. 100, tout en minimisant les conséquences sur les ressources humaines; nous avons établi récemment des normes de rendement dans les opérations et la fonction décisionnelle, et d'autres initiatives... et, au cours des dernières années, nous avons mené à bien des affaires importantes impliquant des employeurs nationaux et exigeant la révision en profondeur de la structure des unités de négociation partout au Canada.*

Le chapitre contient des recommandations (aux paragraphes 26.43, 26.49, 26.58, 26.64, 26.95 et 26.96). Elles touchent tant la fonction décisionnelle que l'administration financière du Conseil. Je suis d'accord avec ces recommandations. Chacune d'entre elles comprend un changement ou correspond à un changement que j'ai cherché à faire accepter peu de temps après mon entrée en fonction au Conseil. Si j'avais été en mesure d'apporter ces changements, le rendement du Conseil aurait pu s'améliorer considérablement. Je n'ai reçu que peu d'appui à ce chapitre. Je suis heureux des changements qui sont contenus dans la loi proposée.

Les frais juridiques dont le chapitre fait état ont été versés sur une très longue période à divers avocats pour obtenir une interprétation claire des pouvoirs du président en qualité de dirigeant de l'administration de la fonction décisionnelle du Conseil. Les frais ont été engagés pour rationaliser et améliorer le fonctionnement du Conseil. Comme l'indique le chapitre, il y a eu des déficiences systémiques au Conseil pendant très longtemps. J'ai hérité de

la situation, j'ai voulu la changer, et je me suis heurté à une résistance. Il était essentiel que j'obtienne un avis juridique en ma capacité de président du Conseil.

L'avis juridique que j'ai obtenu n'était pas pour ma défense « personnelle ». Il n'était pas prévu par l'esprit et la lettre de la politique du gouvernement. Les vice–présidents en sont venus au litige. Sans résultat. Le paiement « à titre gracieux » en ce qui a trait aux frais juridiques engagés par les vice–présidents faisait partie du « règlement » conclu dans l'intérêt public avec l'aide d'un médiateur, en vue de mettre fin aux moyens de pression pris par les vice–présidents, dont l'un avait même refusé de s'occuper d'un cas urgent de grève illégale. Le processus de médiation avait été entrepris par le ministre du Travail d'alors. Le Conseil a coopéré avec le médiateur et s'est plié au processus.

Dans le chapitre, ...la « conclusion » indique que « le profil des dépenses de voyage et d'accueil du président n'est pas raisonnable ». Je n'accepte pas que ces dépenses ne soient pas jugées raisonnables.

Je conviens que la norme à appliquer est le « caractère raisonnable ». Il est certain qu'un administrateur général jouit d'une grande latitude. La loi et tous les règlements applicables l'indiquent clairement. Le chapitre reconnaît le statut particulier du poste d'administrateur général. Le caractère déraisonnable doit être déterminé en fonction des responsabilités et des fonctions du président du Conseil canadien des relations du travail.

Le travail du président comprend trois principaux aspects. Premièrement, il a la responsabilité de l'ensemble de la fonction décisionnelle du Conseil (dont l'étendue a suscité énormément de conflits), ainsi que la responsabilité des audiences et des décisions relatives à certaines affaires portées devant le Conseil. Les audiences des affaires ont exigé énormément de voyages, parfois longs, vu le champ d'intervention du Conseil qui couvre l'ensemble du Canada. Au Conseil, je suis un de ceux qui participent le plus aux audiences des affaires et aux décisions qui s'y rapportent. À certaines occasions, (voir, par exemple, le paragraphe 26.106), des dépenses d'accueil peuvent être nécessaires.

Deuxièmement, en qualité de premier dirigeant et d'administrateur général du Conseil, le président assume les fonctions administratives d'un ministère qui a des bureaux à Ottawa et cinq bureaux ailleurs au Canada. Ces responsabilités supposent également de nombreux déplacements et, dans une certaine mesure, des fonctions d'accueil.

Troisièmement, le président doit assurer plus généralement le leadership dans le milieu des relations de travail, tant au Canada qu'à l'étranger. Le président est, de façon officieuse, un ambassadeur du Canada et représente le Canada à des congrès internationaux. Mes dépenses correspondaient à celles des autres participants qui assistaient à ces congrès.

Des congrès internationaux réciproques se sont tenus au Canada et ont beaucoup apporté sur le plan intellectuel et économique au Canada. Il y a eu notamment l'Hemispherical Conférence de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale à Montréal, en 1995, et deux congrès de la National Academy of Arbitrators (à Ottawa en 1990 et à Toronto en 1996 — quand je présidais l'Academy). La tenue de ces deux congrès au Canada est attribuable essentiellement aux efforts que j'ai déployés dans cet aspect de mon travail.

Il est erroné d'affirmer, comme le fait le chapitre, que les dépenses engagées dans l'exécution de mes fonctions de président du Conseil sont déraisonnables parce qu'elles dépassent de beaucoup les dépenses prévues dans les règlements du Conseil du Trésor qui régissent les dépenses de fonctionnaires (règlements qui ne s'appliquent certainement pas aux administrateurs généraux). La norme de comparaison appropriée n'est pas celle régissant les fonctionnaires en général, mais la norme retenue pour les hauts fonctionnaires qui ont le même statut et exécutent ou des fonctions identiques ou semblables à celles du président du Conseil. Les comparaisons utilisées dans le chapitre ne constituent pas une référence appropriée pour évaluer mes dépenses qui, à mon avis, étaient appropriées dans les circonstances.

(Cette réponse nous a été fournie par le président du Conseil canadien du travail.)

À propos de la vérification

Objectif et étendue

Nous avions comme objectif de déterminer :

- si les dépenses de voyage du président et des membres du Conseil, ainsi que les indemnités et les avantages qui leur sont consentis, étaient conformes aux lois et aux politiques en vigueur du gouvernement et du Conseil canadien des relations du travail;

- si les politiques du Conseil du Trésor sont claires;

- si les paiements faits aux membres du CCRT, y compris le président, étaient raisonnables.

Nous avons examiné les politiques du CCRT relativement aux voyages, aux indemnités et aux avantages. Pour la période allant d'avril 1989 à mars 1997, nous avons vérifié les remboursements faits au président, aux membres actuels du CCRT et à certains anciens membres depuis la nomination du président actuel. Nous avons examiné tout un éventail de paiements, soit les paiements relatifs aux congés, à l'accueil, aux hôtels, aux repas, aux congrès, aux déplacements par automobile, aux conseils juridiques, aux déplacements par avion ainsi que, pour les déplacements à destination et en provenance du lieu ordinaire de résidence, l'accumulation des points de grand voyageur et les indemnités journalières de traitement versées à des anciens membres.

Nous avons comparé les pratiques du CCRT avec celles d'autres conseils, commissions et offices fédéraux qui comptent dans leur effectif des personnes nommées par le gouverneur en conseil. Nous n'avons pas vérifié les demandes de remboursement de frais de voyage des personnes nommées par le gouverneur en conseil dans ces organismes. Nous avons aussi comparé les pratiques du CCRT avec celles des conseils provinciaux des relations du travail, ainsi qu'avec celles des conseils des relations du travail semblables aux États–Unis, au Royaume–Uni, en Australie et en Nouvelle–Zélande.

Le CCRT a fait l'objet récemment d'examens approfondis, y compris l'examen de 1996 du Groupe de travail chargé de la révision de la Partie I du *Code canadien du travail*. Ces examens ont tous révélé des problèmes semblables relativement à l'organisation et au rendement. L'objet de la vérification n'était pas de refaire le travail effectué pour ces examens. Nous nous sommes plutôt fiés à eux pour déterminer les causes sous–jacentes des problèmes financiers que nous examinions. Nous rendons compte des problèmes qui doivent être signalés dès maintenant au Parlement.

Nous n'avons pas examiné les dépenses de voyage des fonctionnaires employés par le CCRT. La politique sur les voyages du Conseil du Trésor régit les déplacements des fonctionnaires employés par le CCRT.

Équipe de vérification

Christina Brooks
John Cathcart
Estelle Charette
Camille Gilbert

Jean–Marc Lafrenière
Sue Morgan
Gaëtan Poitras
Peter Sorby
Tony Shaw

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Alan Gilmore.

Chapitre 27

Protection de la couche d'ozone : le parcours inachevé

Table des matières

	Page
Points saillants	27-5
Introduction	27-7
L'appauvrissement de la couche d'ozone	27-7
Une grave menace pour la santé humaine et l'environnement	27-7
Problème planétaire, solution planétaire	27-9
La Convention de Vienne	27-9
Le Protocole de Montréal	27-9
Le parcours inachevé...	27-11
L'objet de la vérification	27-12
Observations et recommandations	27-12
Le Canada dans le contexte mondial	27-12
L'héritage des contributions canadiennes	27-12
Le cadre de réglementation et de politiques du Canada	27-13
Le respect de nos engagements internationaux	27-14
La mise en oeuvre par des règlements découlant de la Loi	27-14
Mesure efficace des résultats et solides fondements des politiques	27-14
L'aide bilatérale permet de remplir les engagements de financement et d'obtenir des résultats	27-16
Des faiblesses dans l'application des règlements découlant de la Loi	27-17
Au–delà des exigences du Protocole de Montréal : le Plan d'action national de 1992	27-19
Les tâches accomplies	27-19
Lacunes dans l'harmonisation et dans la mesure des résultats, des avantages et des coûts	27-21
L'éducation du public : donne–t–elle des résultats?	27-22
L'intendance fédérale en matière de substances appauvrissant la couche d'ozone : l'écogouvernement ne s'est pas matérialisé	27-23
Il manque une orientation et une cohésion à l'échelle gouvernementale	27-25

Les stratégies s’élaborent, quoique lentement 27-25
La faible importance accordée aux SACO 27-26
Des résultats sont obtenus mais ne sont pas toujours mesurés 27-27
Il faut une orientation pour les installations fédérales 27-27
Un regard sur l’avenir : mener à bien l’entreprise de protection de la couche d’ozone 27-28
La révision du Plan d’action national 27-29
L’évaluation des besoins des pays en développement 27-32
Il manque une évaluation des besoins 27-32
Équilibrer les actions nationales et internationales 27-32
Conclusion 27-33
À propos de la vérification 27-35
Encadré
Leçons tirées de la protection mondiale de la couche d’ozone 27-20
Pièces
27.1 Schéma du processus d’appauvrissement de la couche d’ozone 27-8
(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)
27.2 Nature et utilisations des substances appauvrissant la couche d’ozone 27-10
27.3 L’héritage des contributions du Canada 27-13
(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)
27.4 Consommation des destructeurs d’ozone par le Canada en tonnes métriques pondérées 27-15
(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)
27.5 Couverture médiatique 27-24
(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)
Annexes
A Aperçu du Protocole de Montréal 27-37
B Aperçu du Fonds multilatéral 27-38

Protection de la couche d’ozone : le parcours inachevé

Le commissaire à l'environnement et au développement durable : Brian Emmett
Vérificateur responsable : Wayne Cluskey

Points saillants

27.1 En raison de sa situation nordique, le Canada est l'un des pays particulièrement vulnérables aux effets de l'appauvrissement de la couche d'ozone. Considéré comme l'un des problèmes les plus graves de l'environnement mondial à se poser à l'humanité, l'amincissement de la couche d'ozone présente de sérieuses menaces pour la santé humaine et les écosystèmes.

27.2 Le problème n'est pas résolu. La couche d'ozone devrait mettre encore au moins 50 ans à se rétablir tout à fait, en supposant toutefois l'application complète du Protocole de Montréal. Ce traité international, signé par plus de 160 pays, vise à éliminer les « substances appauvrissant la couche d'ozone » (SACO).

27.3 Selon les données recueillies par Environnement Canada, le Canada a respecté, ou plus que respecté, ses obligations annuelles sous le régime du Protocole de Montréal depuis l'entrée en vigueur de celui–ci. En outre, le Canada a aidé les pays en développement dans leurs efforts pour éliminer les SACO. Des fonctionnaires des gouvernements étrangers et des spécialistes estiment que le pays a joué un rôle déterminant tant dans la première élaboration du Protocole que dans son évolution.

27.4 L'application des règlements fédéraux sur les SACO, adoptés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (LCPE), doit être efficace si l'on veut assurer que le pays respecte ses engagements d'éliminer progressivement les substances concernées et fournisse des renseignements fiables s'y rapportant, d'une part, et refréner le commerce illicite de ces substances, d'autre part. Nous avons observé plusieurs faiblesses dans la fonction globale d'inspection qui incombe à Environnement Canada en vertu de la Loi et nous croyons qu'elle ne suffit pas à en assurer le respect.

27.5 En mettant en oeuvre le Plan d'action national de 1992, le Canada a été l'un des premiers pays à mettre en place un régime national de récupération et de recyclage des chlorofluorocarbures (CFC) en vue de réduire les émissions de SACO dans l'atmosphère. Plusieurs des tâches définies dans ce plan fédéral–provincial ont été accomplies, y compris la mise en application de règlements dans neuf des dix provinces et la formation de plus de 75 000 techniciens de service.

27.6 Toutefois, le Plan laisse apparaître des faiblesses importantes, notamment des différences entre les règlements provinciaux et des lacunes dans la mesure des résultats, des avantages et des coûts du Plan. Ces faiblesses soulignent le caractère complexe de la gestion d'un partenariat fédéral–provincial et font ressortir le besoin de mieux responsabiliser le gouvernement fédéral à cet égard.

27.7 Si le public est aujourd'hui beaucoup plus conscient de l'appauvrissement de la couche d'ozone, c'est en partie en raison des efforts soutenus d'éducation par les ministères fédéraux. Des sondages récents montrent pourtant que la moitié des Canadiens ne se protègent pas correctement durant leurs loisirs. Il ne faudrait pas fermer les yeux sur ce qu'il pourrait leur en coûter tant sur le plan financier que sur le plan de la santé.

27.8 Les ministères fédéraux sont de grands utilisateurs des substances destructrices de la couche d'ozone. Ceux qui ont fait l'objet de notre vérification ont appliqué des stratégies pour gérer de telles substances. Mais ils n'ont pas tenu les engagements du gouvernement de prêcher d'exemple. Le gouvernement fédéral a omis d'établir une orientation et de préciser ses attentes en matière de leadership et n'en a pas confié la responsabilité à un ministère. En fait, aucun ministère n'assume la direction.

27.9 Si les règlements sur la gestion des SACO dans les installations fédérales, proposés en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, sont adoptés dans leur forme actuelle et en l'absence de toute autre directive du gouvernement fédéral, il demeurera des lacunes dans l'orientation générale, par exemple concernant les dates cibles d'élimination de toutes les applications des substances destructrices, la gestion des réserves, la transformation de ces substances en produits respectueux de l'environnement, sinon leur remplacement, et la destruction des stocks excédentaires. Nous craignons par ailleurs qu'Environnement Canada n'ait pas la capacité d'appliquer les règlements proposés.

27.10 Dans les pays développés, dont le Canada, les programmes de protection de la couche d'ozone sont en perte de vitesse. Il existe pourtant pour le gouvernement fédéral des possibilités d'accélérer le rétablissement de la couche d'ozone. Environnement Canada a montré qu'il est conscient de bon nombre de ces possibilités. Mais nous croyons qu'il doit établir l'ordre de priorité de mesures concurrentes, en se fondant sur des éléments scientifiques solides et en comparant les coûts de ces mesures et leur efficacité pour réduire les risques. On peut soutenir que le leadership du Canada est plus nécessaire maintenant que jamais.

Introduction

27.11 L'appauvrissement de la couche d'ozone est considéré comme l'une des menaces planétaires les plus graves pour l'environnement et la santé humaine que nous ayons connues.

27.12 Bien qu'on cherche à comprendre et à résoudre le problème depuis un quart de siècle, il reste pourtant beaucoup à faire au pays et à l'étranger avant d'y parvenir. C'est un problème que nous léguerons à nos petits–enfants, et peut–être même à leurs enfants.

27.13 L'histoire de la protection de la couche d'ozone en est une de détermination et d'accomplissement. Plus de 160 pays se sont unis pour éliminer la production de substances chimiques qui détruisent l'ozone. Les succès obtenus jusqu'ici ont été le fruit d'accommodements entre science, diplomatie, élaboration de politiques et ingéniosité industrielle. Ils prouvent que la solution de questions mondiales complexes exige la coopération de tous les secteurs de la société, dans tous les coins du monde, et qu'elle peut être trouvée à force de dévouement.

L'appauvrissement de la couche d'ozone

27.14 **La couche d'ozone stratosphérique qui entoure la Terre est cruciale pour la vie sur cette planète.** Elle protège les organismes vivants des effets nuisibles du rayonnement ultraviolet du soleil. Située entre 15 et 35 kilomètres de la surface de la Terre, la couche d'ozone ne laisse passer qu'une petite portion des rayons ultraviolets nuisibles venant du soleil et absorbe le reste.

27.15 À l'heure actuelle, les scientifiques s'entendent pour affirmer que les produits chimiques manufacturés appelés « substances qui appauvrissent la couche d'ozone » (SACO) sont la cause de cette destruction. Produits chimiques très stables dans leurs utilisations courantes, ces substances se décomposent lorsqu'elles atteignent la stratosphère où elles libèrent des atomes de chlore et de brome, les deux éléments actifs qui détruisent l'ozone. L'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique fait augmenter le rayonnement ultraviolet–B (UV–B) qui atteint la surface de la Terre. Le processus de l'amincissement de la couche d'ozone est décrit à la pièce 27.1.

Pièce 27.1
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

27.16 En raison de sa situation nordique, le Canada est l'un des pays les plus vulnérables aux effets nuisibles de l'amenuisement de la couche d'ozone. En 1997, la couche d'ozone située au–dessus des régions des latitudes moyennes du Canada a perdu jusqu'à sept pour cent en moyenne de son volume au cours de l'année par rapport aux niveaux d'avant 1980. Cet amincissement s'est accompagné d'une augmentation du rayonnement UV–B d'environ huit pour cent.

Une grave menace pour la santé humaine et l'environnement

27.17 **L'appauvrissement de la couche d'ozone présente des risques importants pour la santé humaine.** Le rayonnement UV–B cause le cancer avec mélanome ainsi que d'autres cancers de la peau chez les humains. On impute en partie à l'appauvrissement de la couche d'ozone le triplement observé des taux de mélanomes au Canada entre 1969 et 1992. On estime que, en 1997, 61 000 Canadiens contracteront un cancer de la peau, dont 3 200 avec mélanome. De ces derniers, 660 en mourront. Les maladies oculaires et les déficiences du système immunitaire constituent d'autres risques.

27.18 Les analyses faites par Environnement Canada donnent à penser qu'une mise en application réussie des règlements fédéraux en vigueur rapportera des avantages pour la santé de même que des économies qui se chiffreront en milliards de dollars.

27.19 L'augmentation du rayonnement UV–B affecte aussi la croissance des plantes, et peut perturber la biodiversité des écosystèmes terrestres et nuire aux écosystèmes aquatiques.

Problème planétaire, solution planétaire

27.20 Les émissions de SACO transgressent les frontières géographiques et les limites de juridiction. La couche d'ozone au–dessus du Canada est atteinte autant par les émissions de l'étranger que par celles du pays. Par conséquent, l'action unilatérale aura peu d'effet sur son rétablissement. Inversement, l'inaction d'un seul pays ou de plusieurs pays mine les efforts de tous les autres. Les mesures pour résoudre le problème de l'appauvrissement doivent continuer d'être prises à l'échelle planétaire, par toutes les nations.

27.21 La production et l'utilisation mondiales des substances appauvrissant la couche d'ozone ont constamment augmenté jusqu'à la fin des années 80. Jugées sûres, fiables, polyvalentes et peu coûteuses, ces substances sont devenues un élément courant de la vie moderne. Jusqu'à récemment, elles entraient pour beaucoup dans la fabrication de produits industriels et de consommation comme les mousses et le matériel électronique. On les retrouvait aussi dans des applications d'utilisation finale et dans des produits de consommation tels que les réfrigérateurs, les extincteurs et les équipements médicaux. La pièce 27.2 illustre la nature et les utilisations des produits destructeurs d'ozone.

Pièce 27.1

Nature et utilisations des substances appauvrissant la couche d'ozone

Substances qui appauvrissent la couche d'ozone	Potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone[1]	Date d'élimination pour le Canada	Durée dans l'atmosphère	Utilisations commerciales
Halons	3,0 - 10,0	1er janvier 1994	Jusqu'à 65 ans	Matériels et systèmes d'extinction
Tétrachlorure de carbone	1,1	1er janvier 1995	Jusqu'à 42 ans	Matière première dans la production de CFC, substance utilisée dans les extincteurs, agent de nettoyage à sec, ingrédient de pesticides, de produits pharmaceutiques, de peintures et de solvants
CFC	0,6 - 1,0	1er janvier 1996	Entre 50 et 1 700 ans	Propulseurs d'aérosol, frigorigènes dans les réfrigérateurs et les climatiseurs, solvants dans les dégraissants et les nettoyants, agents de gonflement des mousses
Méthyl–chloroforme	0,1	1er janvier 1996	6 ans	Solvant dans les nettoyants, les dégraissants et les adhésifs
Bromure de méthyle	0,6	1er janvier 2005[2]	Jusqu'à 2 ans	Pesticide utilisé dans la fumigation des sols et de certaines installations de production alimentaire, également utilisé dans certaines applications de transport et de quarantaine liées à l'importation et à l'exportation d'aliments et d'autres produits agricoles

HCFC[3]	0,001 - 0,52	1er janvier 2020	Jusqu'à 19 ans	Agents utilisés dans le gonflement des mousses, la réfrigération et la climatisation, le nettoyage au solvant et, dans une moindre mesure, comme aérosols et dans la protection contre l'incendie

1 Chaque substance a un effet différent sur la couche d'ozone, lequel est mesuré à l'aide d'une référence normalisée, celle du potentiel d'appauvrissement de la couche d'ozone (PACO).

2 Bien que la réglementation sur les SACO adoptée en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* indique, comme date d'élimination, le 1er janvier 2010, les parties au Protocole de Montréal ont convenu, à leur neuvième réunion, d'éliminer graduellement le bromure de méthyle d'ici le 1er janvier 2005 dans les pays développés.

3 La plupart des HCFC ont été mis au point pour servir de substances de transition afin de remplacer les SACO plus puissants, surtout les CFC.

La Convention de Vienne

27.22 Les scientifiques ont commencé à se préoccuper de l'effet destructeur des activités humaines sur la couche d'ozone au début des années 70. Leurs craintes ont mené, en 1985, à la signature de la *Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone*, conclue sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). La Convention obligeait ses signataires à coopérer en matière de recherche scientifique et, plus important, elle jetait les bases d'éventuelles mesures de réglementation. À l'époque, l'incertitude scientifique et l'opposition de l'industrie étaient beaucoup plus fortes qu'aujourd'hui. Pour cette raison, la Convention est souvent considérée comme la première acceptation mondiale du « principe de précaution » ou de prudence, les pays convenant de s'attaquer à un problème avant que ses effets soient ressentis ou que son existence soit prouvée scientifiquement.

Le Protocole de Montréal

27.23 En septembre 1987, 24 pays ont signé le *Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone*. Celui–ci a depuis été ratifié par plus de 160 pays. Le Protocole de Montréal témoigne de la détermination de protéger la couche d'ozone en prenant des mesures de précaution pour réglementer les substances qui l'appauvrissent et, ultimement, pour les éliminer. Le Protocole réglemente la production, l'importation et l'exportation de nouvelles substances destructrices de l'ozone. Il ne réglemente pas l'utilisation de ces substances dans les secteurs de la fabrication ou des équipements, non plus qu'il ne réglemente les émissions dans l'atmosphère. L'annexe A présente les principaux éléments du Protocole, dont le calendrier actuel d'élimination des substances destructrices de l'ozone.

27.24 Le Protocole de Montréal a innové dans de nombreux domaines et il est souvent cité en modèle pour la résolution de problèmes environnementaux de même nature. De nombreux facteurs ont contribué à son succès jusqu'ici :

- un fondement scientifique solide, qu'étayent d'importantes évaluations scientifiques de l'appauvrissement de la couche d'ozone réalisées dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement;

- des calendriers contraignants de réductions mesurables qui s'appliquent également à tous les pays développés;

- des dispositions particulières pour les pays en développement, fondées sur le principe de responsabilités mutuelles mais différenciées, par exemple un délai de grâce pour l'élimination graduelle des SACO et une aide financière directe par la voie du Fonds multilatéral (décrit à l'annexe B);

- des mesures de réglementation du commerce à appliquer obligatoirement contre les États non signataires du Protocole afin d'encourager la participation de tous les pays.

Certaines des leçons tirées de la démarche mondiale de protection de la couche d'ozone sont présentées dans l'encadré de la page 27-20.

27.25 Le Protocole de Montréal est un traité ouvert, qui prévoit la possibilité d'y apporter des changements en fonction de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques. La réglementation établie en 1987 a depuis été modifiée plusieurs fois pour l'étendre à de nouvelles substances et pour accélérer les calendriers d'élimination des substances déjà visées. Plus de 90 substances appauvrissantes sont maintenant réglementées sous le régime du Protocole de Montréal.

27.26 Fait remarquable, le Protocole a atteint ses objectifs jusqu'ici. Alors que la production des chlorofluorocarbures (CFC) grimpait à des niveaux records de près d'un million de tonnes par an en 1986, toute nouvelle production avait cessé dans la plupart des pays développés en 1996 (exception faite de petites quantités pour des utilisations jugées essentielles). Les résultats pour les halons sont encore plus impressionnants puisque, dans les pays développés, la production a cessé en 1994.

27.27 Des solutions de remplacement acceptables sur les plans technique, économique et environnemental ont été élaborées pour la grande majorité des applications de CFC et d'autres substances. Toutefois, on n'a pas encore trouvé de solutions permanentes pour certaines applications. Au sein de l'industrie, le passage à des technologies et à des procédés ménageant la couche d'ozone a parfois produit des économies en plus d'améliorer les caractéristiques des produits. Jusqu'ici, cette transformation est demeurée largement invisible à la plupart des Canadiens — mais elle est aussi incomplète. Par exemple, on n'a pas encore entrepris la tâche, coûteuse et peu commode, de s'attaquer au problème des SACO dans les vieux réfrigérateurs de maison et dans les climatiseurs d'automobile.

Le parcours inachevé...

27.28 Les scientifiques prédisent qu'il faudra encore au moins 50 ans avant que la couche d'ozone se rétablisse tout à fait, en supposant que tous les pays signataires appliquent complètement le Protocole de Montréal et ses amendements. Malheureusement, ce n'est pas encore le cas. Et cela ne se pourra, selon nous, sans les efforts soutenus, voire accélérés, de pays de premier plan comme le Canada. Malgré les réalisations à ce jour, le parcours en vue de rétablir la couche d'ozone est loin d'être terminé, et son succès, loin d'être assuré.

27.29 Les sources d'émission des substances destructrices de la couche d'ozone, et d'autres facteurs, ont remarquablement changé depuis la première version du Protocole, surtout depuis que l'élimination progressive des CFC dans les pays développés a été menée à bien en 1996. De nouveaux défis se présentent aujourd'hui à tous les gouvernements du monde entier :

- Il faudra réglementer les hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et le bromure de méthyle durant plusieurs décennies.

- Ce sont maintenant les pays en développement qui menacent le plus le rétablissement de la couche d'ozone : leur production et leur utilisation des CFC et des halons ont augmenté ces dernières années et elles continuent de croître. Malgré l'aide financière substantielle qui leur a été fournie jusqu'ici par le Fonds multilatéral, plusieurs ont déjà signalé qu'ils auraient du mal à respecter le Protocole.

- Certains pays dont les économies sont en transition éprouvent aussi de la difficulté à respecter leurs obligations.

- Des quantités considérables de CFC et de halons, vierges ou déjà utilisés, sont contenus dans des équipements existants ou sont stockés pour utilisation ultérieure. À moins qu'ils soient détruits ou convertis en d'autres substances, ils finiront par être rejetés dans l'atmosphère.

- Dans les pays développés, les CFC et les halons sont rares et précieux; on en a besoin pour entretenir des équipements dont le fonctionnement en dépend comme les appareils de réfrigération, de climatisation et d'extinction des incendies. Actuellement, le Protocole de Montréal n'empêche pas le commerce international de substances destructrices de l'ozone déjà utilisées ou recyclées. Cela a donné lieu à un marché noir où des SACO, bien que nouvellement produites, sont vendues comme substances déjà utilisées ou recyclées.

27.30 En raison de ces facteurs nouveaux, les efforts mondiaux et canadiens en vue de protéger la couche d'ozone parviennent aujourd'hui à un carrefour important. Il faut faire l'examen critique des stratégies qui ont bien fonctionné au cours de la décennie écoulée et les adapter en fonction des besoins des décennies à venir. Il est possible d'assurer la pleine mise en oeuvre du Protocole de Montréal dans les pays développés comme dans les pays en développement, et d'accélérer le rétablissement de la couche d'ozone. On peut soutenir que le leadership du Canada est plus que jamais nécessaire pour exploiter ces possibilités.

L'objet de la vérification

27.31 Notre vérification a porté sur la mise en oeuvre par le Canada du Protocole de Montréal et d'autres mesures de réglementation des substances appauvrissant la couche d'ozone. Dans ce chapitre, nous examinons d'abord le cadre fédéral de réglementation établi en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (ci–après nommée la Loi) pour remplir les engagements pris dans le cadre du Protocole. Nous nous penchons ensuite sur les activités dans les domaines de compétences fédérales–provinciales en examinant l'élaboration et la mise en oeuvre du Plan d'action national de 1992. Nous étudions aussi dans quelle mesure les ministères fédéraux ont « écologisé » leurs propres opérations en ce qui a trait aux SACO. Nous soulignons les leçons tirées de la démarche mondiale de protection de la couche d'ozone. Les objectifs, les critères et la méthode que nous avons adoptés sont décrits en détail à la fin du chapitre dans la section intitulée **À propos de la vérification.**

Observations et recommandations

Le Canada dans le contexte mondial

L'héritage des contributions canadiennes

27.32 Depuis plus de 20 ans, les Canadiens sont à l'avant–garde dans les efforts déployés contre l'appauvrissement de la couche d'ozone, et ils se sont unis pour établir un régime à la fois national et international de réglementation qui concilie un éventail d'intérêts rivaux.

27.33 Ils ont joint leurs efforts à ceux d'autres pays, de nombreuses organisations des Nations Unies, d'autres organisations internationales et des groupes d'experts chargés de l'évaluation. Des fonctionnaires des gouvernements étrangers et des spécialistes considèrent que le Canada a joué un rôle déterminant dans la définition de l'action mondiale face à l'appauvrissement de la couche d'ozone, et qu'il continue d'en jouer un dans son évolution. Certains pensent que le Protocole de Montréal n'existerait pas dans sa forme actuelle si cela n'avait été du leadership et de l'intervention des Canadiens. La pièce 27.3 présente certaines des contributions mondiales du Canada.

Pièce 27.3
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Le cadre de réglementation et de politiques du Canada

27.34 Les activités du gouvernement fédéral sont nombreuses. Environnement Canada, ministère directeur, s'occupe des négociations internationales, de la mise en oeuvre et de l'application des règlements de la Loi, de la recherche et de la surveillance scientifiques et de l'éducation du public, en plus de fournir de l'aide aux pays en développement. Il s'associe et collabore avec plusieurs autres ministères fédéraux, d'autres paliers de gouvernement au pays, l'industrie, les milieux universitaires, les organisations non gouvernementales de l'environnement et de la santé, ainsi que le public.

27.35 Le Canada a commencé à réglementer les CFC en 1980, lorsqu'il a interdit leur utilisation comme propulseurs d'aérosol dans divers articles de toilette et autres produits de consommation. Le Protocole de Montréal a ensuite été mis en oeuvre grâce à une série de règlements sur les substances appauvrissant la couche d'ozone adoptés en vertu de la Loi.

27.36 Les provinces ont aussi réglementé les applications d'utilisation finale et le recyclage des SACO. Ces règlements, qui n'étaient pas exigés par le Protocole de Montréal, ont été coordonnés par la voie du *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures (CFC)*, publié par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME).

27.37 Le gouvernement fédéral a également favorisé l'application à ses propres opérations de mesures non exigées par la réglementation. Il s'est notamment engagé à écologiser ses activités dans le *Guide de l'écogouvernement* paru en 1995.

Le respect de nos engagements internationaux

27.38 Dans l'ensemble, les réalisations du Canada sous le régime du Protocole de Montréal se comparent favorablement, et sont même supérieures dans plusieurs cas à celles d'autres pays.

La mise en oeuvre par des règlements découlant de la Loi

27.39 Réglementation des substances appauvrissantes. Selon les données rassemblées par Environnement Canada, le Canada a respecté, et parfois plus que respecté, son obligation de réglementer les SACO en vertu du Protocole de Montréal, et cela chaque année depuis l'entrée en vigueur de celui–ci. Les réalisations canadiennes concernant les CFC, les halons, les HCFC et le bromure de méthyle sont présentées à la pièce 27.4. Dans plusieurs cas, l'échéancier d'élimination adopté aux termes de la Loi était plus exigeant que celui imposé par le Protocole. En outre, la consommation réelle du Canada était souvent très inférieure au maximum permis par le Protocole. Il faudra réglementer encore pendant plusieurs décennies les HCFC et le bromure de méthyle au pays.

Pièce 27.4
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

27.40 Interdictions visant le commerce. Le Protocole de Montréal exige que les parties interdisent l'importation en provenance de pays non signataires de l'accord, de même que l'exportation vers ces mêmes pays, de substances nocives pour la couche d'ozone et de certains produits qui en contiennent. Le Canada a imposé les interdictions exigées concernant les échanges commerciaux.

27.41 Communication des données. Les parties sont tenues de soumettre chaque année au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) des données sur la production, l'importation, l'exportation, la destruction et le recyclage qu'elles font des substances réglementées. La communication en temps utile de données complètes fait chroniquement problème dans l'application du Protocole de Montréal, et de nombreux pays ne remplissent pas leurs obligations. Le Canada a dûment communiqué ses données au PNUE.

Mesure efficace des résultats et solides fondements des politiques

27.42 De nombreux facteurs ont permis au Canada d'influer sur les mesures de réglementation prévues par le Protocole et de les mettre en oeuvre. Ces facteurs englobent la mesure continue des résultats obtenus, de solides fondements tant sur les plans de la science et de la technique que des coûts–avantages, et une consultation poussée auprès des parties intéressées.

27.43 Mesure des résultats. Il faut mesurer les résultats par rapport aux objectifs énoncés du programme pour déterminer les changements nécessaires et établir les orientations futures. À l'instar du Protocole de Montréal, les règlements d'application de la Loi sur les substances appauvrissant la couche d'ozone énoncent des objectifs d'élimination clairs et précis. Ces objectifs, conjugués à une infrastructure de collecte et d'analyse des données sur la production et le commerce des SACO, ont aidé à mesurer directement les résultats obtenus. Appuyées par la surveillance des niveaux atmosphériques du brome et du chlore, les mesures effectuées ont renforcé la position d'Environnement Canada dans la défense d'une plus grande réglementation des substances nocives et l'ont aidé à la mettre en oeuvre.

27.44 Fondements scientifiques. Les mesures de réglementation adoptées aux termes de la Loi se fondaient sur des études scientifiques, notamment sur les évaluations faites par le PNUE. Environnement Canada a aussi effectué d'importants travaux dans les domaines de la recherche, de la surveillance et de la communication des tendances et des impacts liés à l'ozone. Ensemble, ces études scientifiques ont mobilisé l'appui de l'industrie et du public canadiens en faveur des objectifs du Protocole et des règlements connexes sur les substances destructrices adoptés en vertu de la Loi.

27.45 Analyse technique et socio–économique. Les mesures de réglementation adoptées dans le cadre du Protocole de Montréal étaient également soutenues par les importantes évaluations courantes du PNUE concernant l'état de la technologie et de l'économie. Les règlements sur les substances destructrices de l'ozone, tels qu'adoptés en vertu de la Loi, ont été élaborés à l'aide des renseignements tirés de ces évaluations. Ils ont aussi fait l'objet d'analyses des coûts, des avantages et de la faisabilité technique. Au moins 17 études distinctes ont été réalisées dans le cours du programme.

27.46 Consultations des parties intéressées. Environnement Canada consulte régulièrement les parties intéressées sur divers éléments du programme de protection de la couche d'ozone, y compris la teneur des règlements découlant de la Loi, les initiatives qui ne relèvent pas de règlements, et les positions défendues dans les négociations internationales. Les parties intéressées interviewées dans le cours de notre vérification se sont dits très satisfaites de l'étendue des consultations et de la sensibilité montrée à l'égard de leurs besoins et de leurs préoccupations. Agriculture et Agroalimentaire Canada a appuyé un processus analogue de consultation des parties intéressées au sujet du bromure de méthyle et a collaboré avec l'industrie pour mettre à l'épreuve des solutions de rechange. Cette consultation a favorisé l'appui de l'industrie et du public à l'égard des mesures de réglementation et, selon nous, a été importante pour la réalisation des objectifs du Protocole de Montréal.

L'aide bilatérale permet de remplir les engagements de financement et d'obtenir des résultats

27.47 Le Canada verse actuellement environ 5,7 millions de dollars américains par an au Fonds multilatéral. Il a respecté ses obligations de financement au cours de la période 1990-1993 et l'essentiel de ses obligations pour la période 1994-1996, bien que, pour cette dernière, une somme reste impayée. En tout, la contribution du Canada

jusqu'ici s'élève à quelque 30 millions de dollars américains. Environnement Canada et l'Agence canadienne de développement international (ACDI) assument tous deux la contribution du Canada au Fonds multilatéral, soit 20 p. 100 et 80 p. 100 respectivement. Il s'agit d'une obligation de financement à long terme qui se maintiendra encore pendant de nombreuses années.

27.48 Les pays donateurs peuvent faire jusqu'à 20 p. 100 de leurs contributions au Fonds multilatéral sous forme de projets d'aide bilatérale de pays à pays, en jumelant leurs technologies et leurs compétences avec les besoins des pays en développement. Environnement Canada a été au premier plan dans la mise en oeuvre de tels projets. Ceux–ci ont joué un rôle constructif en aidant les pays bénéficiaires à remplir leurs obligations découlant du Protocole de Montréal. Ils ont aussi soutenu les objectifs de politique étrangère du Canada et donné des occasions de croissance aux industries canadiennes de l'environnement.

27.49 D'autres pays donateurs accordent une plus grande attention aux projets d'aide bilatérale; un des pays que nous avons étudiés emploie quatre personnes à temps plein à ses programmes bilatéraux. Environnement Canada, pour sa part, n'affecte personne à temps plein, ce qui nous fait supposer que les projets d'aide bilatérale sont perçus par la haute direction du Ministère comme un élément discrétionnaire et non stratégique de ses efforts en vue de préserver la couche d'ozone.

27.50 Selon nous, les projets d'aide bilatérale profitent autant au Canada qu'aux pays bénéficiaires et à la couche d'ozone. Nous croyons qu'Environnement Canada pourrait faire fructifier ses réussites jusqu'ici en officialisant ses efforts pour promouvoir les projets d'aide bilatérale et en usant de stratégie pour amener d'autres organisations, comme l'ACDI, à y participer. Le Ministère profiterait ainsi de leurs réseaux, de leurs activités et de leurs compétences.

Des faiblesses dans l'application des règlements découlant de la Loi

27.51 L'application efficace des règlements sur les substances appauvrissantes est essentielle au respect des engagements découlant du Protocole de Montréal, particulièrement à la lumière de l'obligation permanente et à long terme de réglementer les HCFC, le bromure de méthyle et les CFC et halons déjà utilisés. Elle est aussi essentielle pour refréner la contrebande des substances destructrices au Canada. Si on ne connaît pas toute l'étendue de ce problème au pays, de récentes enquêtes entreprises conjointement par le Canada et les États–Unis, qui ont donné lieu à des poursuites des deux côtés de la frontière, indiquent que cette contrebande est réelle.

27.52 L'inspection des entreprises réglementées est le principal instrument employé par Environnement Canada pour réaliser deux objectifs : assurer l'exactitude des données communiquées au Programme des Nations Unies pour l'environnement, et garantir la conformité des entreprises assujetties aux règlements sur les substances appauvrissant la couche d'ozone aux termes de la Loi. Les bureaux régionaux d'Environnement Canada jouissent d'une grande autonomie dans la détermination de leurs plans d'inspection et l'exécution de leur programme en la matière, tandis que l'administration centrale établit l'orientation générale et coordonne les efforts régionaux. Nous avons relevé plusieurs faiblesses dans le régime général d'inspection d'Environnement Canada, y compris le manque d'uniformité dans la désignation du groupe d'entreprises réglementées, un processus peu clair de planification pour déterminer quelles entreprises seront inspectées, et la densité d'inspection non uniforme de ce groupe d'entreprises réglementées. À l'heure actuelle, ce régime est insuffisant pour assurer le respect des règlements sur les SACO découlant de la Loi.

27.53 Détermination non uniforme du groupe d'entreprises réglementées. Les entreprises susceptibles d'être inspectées englobent celles qui ont obtenu, sous le régime de la Loi, la permission d'importer, d'exporter ou de fabriquer des SACO (elles sont tenues de communiquer les données à Environnement Canada), ainsi que d'autres qui peuvent s'occuper d'importer ou d'exporter des substances vierges ou déjà utilisées. Les bureaux régionaux d'Environnement Canada n'utilisent pas une méthode uniforme pour déterminer les entreprises à inspecter. Certaines régions se fondent uniquement sur une liste des entreprises détentrices de permis fournie par

l'administration centrale; d'autres se servent des données recueillies par Revenu Canada (Douanes); d'autres encore inspectent des entreprises dans les secteurs de marché qui utilisent des substances destructrices de l'ozone. En pratique, des entreprises qui effectuent les mêmes activités dans plusieurs régions peuvent être soumises à des inspections dans une région mais non dans les autres.

27.54 Manque de clarté du processus de planification. La *Politique d'application* d'Environnement Canada exige que le calendrier des inspections soit établi en fonction du risque que la substance ou l'activité fait peser sur l'environnement ou la santé humaine, et du bilan de conformité qu'affiche le particulier, l'entreprise ou l'organisme gouvernemental. Notre évaluation n'a pas fourni de preuve que ces critères ou d'autres étaient appliqués de façon systématique dans les régions. De plus, Environnement Canada n'a pas déterminé quelle densité d'inspection est nécessaire pour assurer le respect des règlements sur les substances appauvrissant la couche d'ozone et pour vérifier l'exactitude des données communiquées au Programme des Nations Unies pour l'environnement.

27.55 Inspection des entreprises détentrices de permis. Ces faiblesses ont créé des lacunes et des incohérences dans la densité d'inspection. Sur les 174 entreprises ayant la permission d'importer, d'exporter ou de produire des substances appauvrissantes au Canada, 108 sont des établissements agricoles ou des entreprises qui importent de petites quantités de bromure de méthyle, d'autres enfin ont transféré à des importateurs autorisés la part de SACO à laquelle ils ont droit. Un petit nombre seulement de ces entreprises a fait l'objet d'une inspection. À l'échelle nationale, Environnement Canada a inspecté moins de 20 p. 100 du reste des entreprises dans les trois dernières années. Cependant, la densité d'inspection varie beaucoup dans les régions. Par exemple, huit des 16 entreprises détentrices de permis en matière de SACO dans la région du Pacifique et du Yukon ont été inspectées au cours de cette période, tandis que seulement deux des 31 entreprises en Ontario l'ont été. Beaucoup d'entreprises en Ontario n'ont jamais fait l'objet d'une inspection.

27.56 Inspection des entreprises qui ne détiennent pas de permis. Diverses sources peuvent servir à déterminer les entreprises non détentrices de permis qui sont assujetties à l'inspection; les données recueillies par Revenu Canada (Douanes), qui suit les expéditions de marchandises importées, en sont une. Dans certaines régions, ces données constituent la source principale d'information, tandis que dans d'autres, elles sont rarement utilisées. En 1996, par exemple, les données des Douanes ont révélé que 49 entreprises en Ontario qui importaient plus de dix kilogrammes de substances nocives n'avaient pas le permis nécessaire; une seule d'entre elles a été inspectée par Environnement Canada dans les trois dernières années. Plusieurs de ces entreprises ont apparemment importé des milliers de kilogrammes de ces substances, mais Environnement Canada ne les a pas inspectées et n'a pas effectué de suivi auprès de Revenu Canada pour en savoir plus sur les entreprises ou sur les données communiquées.

27.57 En tout, Environnement Canada a effectué seulement 24 inspections touchant les substances destructrices dans les régions de l'Ontario et du Québec au cours des trois dernières années, même si plus de 80 p. 100 des milliers d'entreprises qui utilisent ces substances, et qui par conséquent peuvent en avoir importé ou exporté, sont situées dans ces régions. Par contraste, 90 inspections ont été effectuées dans les trois plus petites régions au cours de la même période. En fait, il y a beaucoup plus de chance que des entreprises assujetties à des inspections soient contrôlées dans certaines régions que dans d'autres.

27.58 Les plans d'inspection d'Environnement Canada devraient, de façon uniforme dans toutes les régions, déterminer les entreprises assujetties à l'inspection en vertu des règlements sur les substances appauvrissantes aux termes de la Loi.

27.59 Environnement Canada devrait appliquer uniformément dans toutes les régions ses critères de sélection des entreprises à inspecter.

27.60 Environnement Canada devrait déterminer quelle densité d'inspection il considère nécessaire pour assurer le respect des règlements sur les substances appauvrissantes et pour vérifier l'exactitude des données communiquées au Programme des Nations Unies pour l'environnement, et s'y conformer.

Réponse du Ministère : *Environnement Canada convient de la nécessité de disposer d'un plan cohérent d'inspection, à l'échelle nationale, des sociétés soumises à l'inspection en vertu de la réglementation sur les substances appauvrissant la couche d'ozone. On prépare chaque année un Plan national d'inspection qui traduit les priorités nationales et régionales. Les directions générales de l'application de la Loi et des programmes y contribuent. Les renseignements compilés par les directions générales des programmes sont transmis au personnel chargé de l'application de la Loi dans les régions afin qu'il puisse planifier les inspections des sociétés qui ont demandé et reçu des permis. Environnement Canada convient que cette information peut être transmise de façon plus cohérente aux inspecteurs, et le sera à l'avenir.*

Environnement Canada reconnaît que les critères de sélection des sociétés à inspecter devraient être appliqués de façon cohérente dans toutes les régions. Ces critères seront basés sur une évaluation des risques (possibilités d'importations ou d'exportations illégales) par le secteur industriel.

Environnement Canada considère que l'application de la réglementation sur les substances appauvrissant la couche d'ozone est une priorité ministérielle et l'ampleur des inspections sera fonction de l'évaluation des risques d'importations et d'exportations illégales de substances appauvrissant la couche d'ozone. Le Ministère dispose actuellement de 68 inspecteurs en titre affectés à plein temps à ces inspections et veille à l'application de plus de 30 règlements découlant de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement*.*

Étant donné les possibilités élevées d'importations ou d'exportations illégales de substances appauvrissant la couche d'ozone, Environnement Canada a surtout axé ses efforts d'application de la Loi pour repérer et faire cesser les transports transfrontaliers illégaux de substances appauvrissant la couche d'ozone, en collaboration avec ses partenaires canadiens et internationaux. On a enregistré plusieurs succès notables dans ce domaine et il y en aura d'autres au fur et à mesure qu'Environnement Canada mettra en place de nouveaux partenariats et améliorera ceux en vigueur.

Les résultats des inspections précédentes révèlent que les données transmises au PNUE sont exactes.

Au–delà des exigences du Protocole de Montréal : le Plan d'action national de 1992

Les tâches accomplies

27.61 Le Plan d'action national de 1992. En octobre 1992, un groupe de travail fédéral–provincial dirigé par Environnement Canada a établi un plan national. Le document a été depuis publié par le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME). Le *Plan d'action national pour la récupération, le recyclage et la régénération des chlorofluorocarbures (CFC)* visait à mettre en oeuvre des règlements provinciaux harmonisés de récupération et de recyclage afin de réduire les émissions de CFC dans l'atmosphère. Le gouvernement fédéral considérait qu'un système de récupération et de recyclage uniforme à l'échelle nationale était essentiel pour réaliser son objectif d'accélérer l'élimination des CFC. Le Canada a été l'un des premiers pays à introduire un tel système et, à l'époque, celui–ci dépassait les exigences du Protocole de Montréal.

27.62 Le Plan d'action national de 1992 est l'oeuvre d'un partenariat fédéral–provincial; fondé sur le partage des responsabilités, il est le fruit de compromis en matière de politiques et de compétences. Il établit un ensemble de tâches qui requièrent des gouvernements fédéral et provinciaux qu'ils interviennent dans des domaines précis.

27.63 En tant que responsable du Plan d'action, Environnement Canada gère le processus d'harmonisation. Il doit ainsi surveiller la mise en oeuvre de ce processus, faciliter les communications et le partage des informations entre les provinces, et cerner et signaler les divergences dans les règlements provinciaux. Le succès du Plan d'action est largement tributaire des mesures prises par les provinces.

27.64 Plusieurs des tâches précisées dans le Plan d'action national de 1992 ont été accomplies. Nous avons reconnu trois domaines où le progrès a été particulièrement important : l'élaboration d'un code de pratiques, la mise en oeuvre de règlements provinciaux et la formation des techniciens.

LEÇONS TIRÉES DE LA PROTECTION MONDIALE DE LA COUCHE D'OZONE

Souplesse et étapisme

Les concepteurs du Protocole de Montréal, tout en gardant l'objectif ultime à l'esprit, ont mis en oeuvre l'élimination des SACO progressivement, ou par étapes. Les gouvernements n'ont pas attendu que les solutions finales apparaissent pour prendre des engagements — le parcours a commencé par un seul premier pas. Le Protocole de Montréal a été conçu pour rester souple et renferme des dispositions qui permettent de l'ajuster et de l'amender selon l'évolution de la situation.

Recul des limites et appel à l'industrie

Le Protocole de Montréal a exploité avec succès des forces concurrentes et a stimulé la compétition, l'esprit d'entreprise et l'innovation dans l'industrie. En 1987, 1990, 1992 et 1995, les gouvernements ont établi des objectifs d'élimination graduelle qui faisaient reculer les limites de la technologie — et, dans chaque cas, l'industrie a réagi en faisant tomber les barrières technologiques et en trouvant des solutions.

Preuves et consensus scientifiques

Lorsque le Protocole de Montréal a été établi, il y avait de nombreuses zones d'incertitude sur le plan scientifique. La création d'un groupe de l'évaluation scientifique a fourni une enceinte efficace pour obtenir et signaler le consensus des scientifiques et des établissements de recherche internationaux et pour soutenir les décisions stratégiques. L'étude concertée et soutenue des causes et des effets de l'appauvrissement de la couche d'ozone a livré des renseignements sur lesquels fonder les mesures de réglementation. Ces renseignements ont permis de réunir les gouvernements, l'industrie et les groupes écologistes dans un objectif commun.

Collaboration et consultation

Le Protocole de Montréal a réussi en raison de la collaboration avisée et dûment orientée de l'industrie, des militants écologistes, des universités et des gouvernements. La collaboration a été favorisée par l'ensemble du processus et des comités du Protocole de Montréal. Le groupe de l'évaluation technique et économique, dominé par les membres de l'industrie, s'est montré particulièrement efficace pour mobiliser l'appui de l'industrie, promouvoir les échanges techniques et reconnaître les limites de la technologie, soutenant ainsi les décisions stratégiques.

Objectifs mesurables

Le Protocole de Montréal a adopté un degré élevé de précision en appliquant des objectifs et des calendriers d'élimination clairs et mesurables, ce qui permet de bien mesurer le progrès. La communication obligatoire des données a facilité le suivi du rendement des différents pays par rapport à leurs engagements et aux comparaisons entre pays.

Échange de renseignements et transfert de technologie

L'adoption et l'application de techniques de remplacement ont été grandement facilitées par des transferts ciblés de technologie. Certains transferts se sont faits officiellement au moyen de programmes parrainés par le Fonds multilatéral, y compris des projets d'aide bilatérale, tandis que d'autres ont eu lieu de façon informelle par des ateliers et de l'aide technique dirigés par l'industrie, et par des stages de formation intergouvernementaux.

27.65 Code de pratiques. Le *Code de pratiques environnementales pour l'élimination des rejets dans l'atmosphère de fluorocarbures provenant des systèmes de réfrigération et de conditionnement de l'air* a été publié en vertu de l'article 8 de la Loi en mars 1991. En plus de servir de base aux règlements provinciaux, le Code de pratiques est devenu un élément important du programme de formation des techniciens (décrit plus loin) et a été utilisé par les ministères fédéraux pour établir leurs stratégies de gestion des substances appauvrissant la couche d'ozone. L'industrie a bien accepté le Code de pratiques qui a été mis à jour en 1996.

27.66 Harmonisation des règlements provinciaux. Au milieu de 1997, neuf provinces et le Territoire du Yukon avaient adopté des règlements sur les substances appauvrissantes, tandis que les Territoires du Nord–Ouest

disposaient de lignes directrices. À un niveau élevé, la teneur des règlements d'un bout à l'autre du pays est très harmonisée. Selon nous, il faut saluer les efforts d'Environnement Canada qui a coordonné un processus d'harmonisation complexe; sans ces efforts, le résultat aurait pu être moindre.

27.67 Programme de formation des techniciens sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone. En 1992, Environnement Canada et le Heating, Refrigeration and Air Conditioning Institute (HRAI) établissaient ensemble un programme de formation destiné aux techniciens de service. L'objectif était de sensibiliser à l'environnement les techniciens qui installent ou entretiennent le matériel et les systèmes de réfrigération et de climatisation et de leur montrer de bonnes méthodes de travail. Jusqu'ici, 75 000 techniciens ont été formés. Toutefois, une lacune importante demeure puisque la province du Québec n'a pas encore mis en place un programme de formation.

Lacunes dans l'harmonisation et dans la mesure des résultats, des avantages et des coûts

27.68 Incidences du manque d'uniformité au niveau provincial. Les règlements provinciaux, bien que fondés sur des lignes directrices proposées, ont été adoptés l'un après l'autre, ce qui permettait à une province de s'éloigner des directives proposées pour tenir compte de l'expérience acquise par une autre province et pour s'adapter à la situation locale. Par conséquent, il y a des différences de détail dans les règlements provinciaux. Nombre de fonctionnaires gouvernementaux considèrent le niveau actuel d'harmonisation comme le meilleur qui puisse être obtenu au Canada. Toutefois, selon certains industriels, en particulier ceux qui exercent leurs activités dans plus d'une province, il existe des lacunes importantes montrant l'échec d'un processus qui impose des frais inutiles aux entreprises.

27.69 Une comparaison détaillée des règlements a été réalisée par le groupe de travail fédéral–provincial en 1995. Elle a révélé plusieurs différences, y compris dans les dates d'interdiction de certaines utilisations des SACO, le signalement des rejets accidentels, l'étiquetage de l'équipement ayant fait l'objet d'un entretien et l'utilisation de récipients rechargeables. Le groupe de travail n'a pas évalué en détail l'importance de ces différences ou leurs incidences possibles sur la santé, l'environnement et l'industrie. Environnement Canada indique que les consultations tenues durant cette période n'ont pas mis au jour des sujets de préoccupation justifiant des études plus approfondies.

27.70 Environnement Canada, par l'intermédiaire du groupe de travail fédéral–provincial, devrait évaluer l'importance, sur les plans économique et environnemental, des différences dans les règlements provinciaux. Les différences importantes devraient être portées à l'attention du Conseil canadien des ministres de l'environnement pour qu'il les étudie et, éventuellement, intervienne.

Réponse du Ministère : *Environnement Canada proposera au groupe de travail fédéral–provincial (GTFP) de réaliser une telle étude. Si le GTFP accepte cette tâche, le Ministère, à titre de président du groupe de travail, coordonnera l'étude et soumettra les résultats à l'attention des ministres du Conseil canadien des ministres de l'environnement lors de leur réunion de l'automne 1998.*

27.71 Il est difficile de mesurer les résultats du Plan d'action national de 1992. Nous avons trouvé difficile de comprendre les engagements pris en raison du manque d'objectifs et de cibles mesurables ou quantifiables, de la formulation imprécise et des termes non définis, ainsi que de l'utilisation de qualificatifs. Nous n'avons pu relier clairement les objectifs énoncés aux éléments qui sont jugés essentiels pour accomplir les tâches déterminées.

27.72 Environnement Canada croit que ses données sur la production, l'importation et l'exportation des SACO, conjuguées aux résultats des enquêtes périodiques sur les « caractéristiques d'utilisation », démontrent, bien qu'indirectement, que le Plan d'action national a réussi à réduire la demande de CFC nouvellement produits (un objectif énoncé) dans les années antérieures à 1996.

27.73 Toutefois, ces résultats et d'autres n'ont pas été directement mesurés ou quantifiés. L'efficacité des règlements provinciaux pour « minimiser » les émissions de CFC (un objectif énoncé) n'a pas été démontrée, principalement parce que l'infrastructure de collecte et de suivi des données, malgré qu'elle ait été considérée comme un « élément essentiel », n'a pas été établie. Les coûts pour l'industrie et les gouvernements n'ont pas été évalués avant l'approbation et la mise en oeuvre du plan, ni depuis. En conséquence, on ne connaît ni les avantages ni les coûts du Plan d'action national, ce qui rend son efficacité par rapport aux coûts impossible à déterminer.

27.74 Il est troublant de constater que les coûts et avantages cumulatifs du Plan d'action, qui a donné lieu à des règlements provinciaux d'un océan à l'autre, n'aient pas été soumis à l'examen public. Cela nous préoccupe d'autant que le manque de mesure efficace des résultats, des avantages et des coûts peut entamer la capacité de décider judicieusement de l'orientation du programme et des activités connexes. Environnement Canada nous a informés qu'il n'a pas l'habitude d'effectuer l'analyse des coûts–avantages de « politiques » comme le Plan d'action national; chaque province est responsable de sa propre réglementation.

27.75 Le Plan d'action national de 1992 a mobilisé la volonté politique et stimulé l'action. Toutefois, à notre avis, les faiblesses que nous avons décrites font ressortir la complexité de gérer un partenariat fédéral–provincial. En outre, elles soulèvent d'importantes questions au sujet des obligations redditionnelles respectives des gouvernements participants, en particulier le gouvernement fédéral.

27.76 Le gouvernement fédéral a retenu la stratégie d'un partenariat fédéral–provincial pour réaliser certains de ses objectifs environnementaux. Nous admettons qu'il y a une limite à sa responsabilité à l'égard des actions des provinces — ou de leur inaction —, mais nous croyons qu'il doit rendre compte de la nature et de la gestion du Plan. Nous le soulignons au paragraphe 27.110.

L'éducation du public : donne–t–elle des résultats?

27.77 Environnement Canada et Santé Canada, en partenariat avec de nombreuses organisations non gouvernementales dans les domaines de l'environnement, de la santé et de l'éducation, ont eu recours à de multiples moyens pour éduquer les Canadiens au sujet de l'appauvrissement de la couche d'ozone, des risques pour la santé qui lui sont associés et des mesures possibles pour réduire ces risques. Les plus connus de ces moyens sont sans doute les programmes « Info–UV » et « Info–Ozone » d'Environnement Canada. Le Canada a été le premier pays du monde à diffuser des prévisions quotidiennes nationales de cette façon, et il est devenu un modèle pour les pays de la planète.

27.78 Ces efforts, auxquels s'ajoutent une importante couverture médiatique (voir la pièce 27.5), l'enseignement en classe, l'étiquetage des produits et la publicité commerciale, ont rendu les Canadiens plus conscients de l'appauvrissement de la couche d'ozone et des risques que cela pose pour leur santé et leur environnement. Les sondages d'opinion le confirment. Toutefois, la conscience des risques n'est qu'un premier pas vers l'objectif réel, qui est de changer le comportement des individus pour réduire à un niveau acceptable les risques pour la santé. Atteindre cet objectif représente une tâche complexe, en particulier pour ce qui est des adolescents et des jeunes adultes.

Pièce 27.5
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

27.79 Selon le résultat troublant d'une récente étude nationale, au moins la moitié des Canadiens, surtout dans les groupes d'âge les plus vulnérables (les adolescents et les jeunes adultes), ne se protègent pas adéquatement des rayons UV–B durant leurs loisirs. La raison véritable de ce comportement imprudent est inconnue mais, selon nous, les conséquences sanitaires et financières à long terme pourraient être très importantes et ne doivent pas être négligées.

27.80 La promotion de la santé et la sensibilisation en la matière incombent à Santé Canada. L'exposition au rayonnement UV–B est l'un des nombreux risques pour les Canadiens auxquels s'attaque ce ministère. Or, aucune responsabilité particulière n'a été assignée au sein de Santé Canada pour communiquer les risques de l'exposition aux rayons UV–B, et aucune stratégie n'a été officiellement établie pour promouvoir un changement de comportement en ce qui concerne cette exposition. Les fonctionnaires nous informent que les contraintes budgétaires, actuelles et prévues, sont susceptibles de réduire considérablement ce qui reste de capacité dans le domaine, ce qui pourrait donner lieu à une augmentation du risque pour la santé humaine ainsi que des coûts connexes.

27.81 Santé Canada, en collaboration avec Environnement Canada et d'autres partenaires, devrait évaluer l'importance des récents sondages ainsi que l'efficacité des activités actuelles de communication pour promouvoir des modifications comportementales. Ensuite, d'après ses constatations, le Ministère devrait déterminer le besoin de renouveler ou d'élargir les programmes de communication, particulièrement ceux qui ciblent les groupes à risque élevé.

Réponse de Santé Canada : *En collaboration avec Environnement Canada et d'autres partenaires, Santé Canada examinera les programmes actuellement en place afin d'optimiser les efforts qui visent à informer les Canadiens et Canadiennes sur la nécessité de promouvoir un changement des comportements personnels qui pourraient réduire les risques pour la santé et les coûts subséquents reliés à l'amincissement de la couche d'ozone. Bien que ces efforts soient axés sur tous les Canadiens et Canadiennes, nous prévoyons atteindre les divers secteurs les plus vulnérables.*

Réponse d'Environnement Canada : *Environnement Canada continuera à collaborer étroitement avec Santé Canada et d'autres partenaires, en participant à des ateliers et à des présentations, pour éduquer les Canadiens et les Canadiennes dans le domaine de l'appauvrissement de la couche d'ozone, sur les risques qu'il entraîne pour la santé, et les mesures que les Canadiens et les Canadiennes peuvent prendre pour se protéger.*

L'intendance fédérale en matière de substances appauvrissant la couche d'ozone : l'écogouvernement ne s'est pas matérialisé

27.82 Des quantités considérables de substances destructrices sont utilisées et entreposées dans des installations fédérales un peu partout au Canada. Nous nous attendions à ce que le gouvernement, la plus grosse entité constituée du Canada, soit aussi exigeant à l'égard de ses propres opérations qu'il l'est à l'égard de celles de la collectivité réglementée. Ses engagements explicites d'écologiser ses opérations, par lesquels il s'est posé en chef de file, nous confortaient dans nos attentes.

27.83 Par conséquent, nous nous sommes penchés sur la clarté et la cohérence des objectifs se rapportant à l'utilisation et à l'élimination des SACO, afin de connaître la mesure dans laquelle les ministères ayant la garde des biens ont appliqué des méthodes de gestion responsable. Nous avons retenu, pour notre étude, les ministères suivants : la Défense nationale, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Pêches et Océans Canada, Transports Canada et Environnement Canada.

Il manque une orientation et une cohésion à l'échelle gouvernementale

27.84 Dans le *Guide de l'écogouvernement* de 1995, et par d'autres moyens, le gouvernement a déclaré sa détermination d'écologiser ses opérations et d'adopter les meilleures pratiques, en reconnaissant qu'il est particulièrement bien placé pour prêcher d'exemple. Toutefois, ces engagements n'ont pas été appuyés d'une politique à l'échelle fédérale ou de directives opérationnelles adressées aux ministères concernant la gestion, le remplacement ou l'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone. Il revient à chaque ministère d'interpréter les intentions du gouvernement et de fixer le niveau de rendement opérationnel souhaité, le plus

souvent en se tenant dans les limites des budgets existants. À notre avis, cela a donné lieu à une gestion minimale des SACO, à une mise en oeuvre inégale au sein des ministères et au traitement peu uniforme des questions communes.

27.85 Selon nous, le gouvernement fédéral n'a pas réussi à fournir une orientation générale et il a raté ou laissé filer les occasions de le faire, y compris dans le *Guide de l'écogouvernement* de 1995. Contrairement à certains gouvernements étrangers, le gouvernement du Canada n'a pas l'habitude d'assujettir ses propres opérations aux règlements concernant les applications d'utilisation finale des substances appauvrissant la couche d'ozone.

27.86 Depuis le début des années 90, les fonctionnaires d'Environnement Canada et d'autres ministères ont fait des efforts soutenus pour définir et promouvoir des méthodes de gestion des SACO au sein des ministères fédéraux. Toutefois, leur mandat et leur pouvoir n'avaient pas été définis clairement. La nature volontaire des activités d'Environnement Canada a été bien accueillie par certains ministères, mais contestée et condamnée par d'autres. En fait, aucun ministère n'a la responsabilité en la matière.

Les stratégies s'élaborent, quoique lentement

27.87 Malgré un manque d'orientation précise, les ministères, pris isolément, ont fait preuve d'initiative pour élaborer des stratégies de gestion de leurs SACO. Nous avons relevé plusieurs exemples de mesures énergiques au niveau des installations, avec application de méthodes progressistes, souvent sous l'impulsion donnée, de bas en haut, par des personnes motivées. Néanmoins, il y a des variations sensibles entre les stratégies ministérielles — et parfois intraministérielles —, quant au degré d'élaboration, à la nature des engagements et au niveau de la mise en oeuvre.

27.88 Les ministères qui ont une orientation opérationnelle propre, tels que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, la Défense nationale et Transports Canada, ont eu tendance à mettre en oeuvre rapidement des procédures et des systèmes. Par exemple, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a établi sa stratégie de gestion des CFC en 1992.

27.89 Les autres ministères ont été plus lents à réagir. Ainsi, Environnement Canada n'a pas encore mis au point sa stratégie, presque dix ans après la signature du Protocole de Montréal, bien qu'il ait mis en place un programme pilote dans ses grandes installations. Les fonctionnaires d'un ministère nous ont indiqué que la direction de celui–ci n'avait jamais approuvé de stratégie de mise en oeuvre.

27.90 Nous avons interviewé les représentants de cinq organisations du secteur privé afin de comparer les directives et les mises en oeuvre. La comparaison nous a permis de constater que les ministères fédéraux ont été plus lents à réagir au problème des SACO et moins énergiques dans l'organisation rationnelle de l'équipement en service et dans la conversion en des produits de remplacement. Nous avons aussi noté que les entreprises privées sont plus enclines à fixer des objectifs d'élimination graduelle et de taux d'émission en fonction de pourcentages.

La faible importance accordée aux SACO

27.91 La plupart des ministères ont indiqué que la gestion des SACO ne constitue pas un impératif. Les ministères prévoient que des stratégies et des mesures efficaces en la matière feront partie de leurs stratégies de développement durable (SDD) et de leurs systèmes de gestion de l'environnement. Si, dans certains cas, une telle association peut stimuler l'établissement de politiques globales à l'égard des substances destructrices de la couche d'ozone, dans d'autres cas le problème pourrait échapper à l'attention des ministères, concentrés sur la préparation de leurs SDD.

27.92 Les engagements ministériels visent généralement à respecter les exigences découlant du Protocole de Montréal ou des règlements découlant de la Loi (ni le protocole ni les règlements ne régissent les utilisations ou les émissions) et du Code de pratiques publié en vertu de la Loi. L'engagement de respecter les lois provinciales est inégal. Presque tous les responsables ministériels interrogés ont désigné des facteurs économiques, et non environnementaux, comme moteurs de leurs stratégies contre les SACO. Ils ont aussi indiqué que le manque de ressources et le désir d'exercer une gestion financière responsable constituaient des contraintes importantes.

27.93 **Les stratégies ministérielles concernant les SACO ont une portée limitée.** Ces stratégies visent généralement à minimiser les émissions de substances nocives provenant de l'équipement en usage, tout en maximisant la durée économique de celui–ci. Dans une telle perspective, la solution à l'appauvrissement de la couche d'ozone consiste à continuer d'employer prudemment l'équipement et les matériaux existants. Peu de ministères ont fixé des dates d'élimination ou de conversion précoces de l'équipement actuel, ou établi des directives concernant le choix de solutions de remplacement acceptables et la destruction des quantités excédentaires de substances incriminées. Cet état de chose est directement lié au manque d'instructions de procéder autrement, à l'incertitude au sujet de l'utilisation à long terme des produits actuels de remplacement comme les HCFC, et au manque de solutions de rechange acceptables dans certaines applications. Si nous avons observé une situation similaire dans certaines organisations privées (mais non dans toutes), nous n'escomptions pas toutefois la trouver au sein du gouvernement fédéral, vu son engagement de prêcher d'exemple.

Des résultats sont obtenus mais ne sont pas toujours mesurés

27.94 Nous avons relevé un faible taux de conversion des CFC à d'autres frigorigènes dans les gros appareils de réfrigération et de climatisation, ce qui maintient le risque d'un lent rejet de CFC. Dans bien des cas, l'analyse complète de la durée utile de l'équipement dans l'éventualité d'une conversion ou d'un remplacement n'est pas entreprise. Des ministères déclarent les quantités de CFC stockés aux fins de l'entretien du matériel pour des dizaines d'années à venir. L'un d'eux a même avisé d'augmenter les stocks existants. Cela prolongera vraisemblablement l'utilisation des substances appauvrissant la couche d'ozone et découragera leur conversion sous forme de produits de remplacement.

27.95 Les résultats se sont révélés plus encourageants pour ce qui est des extincteurs à halons. Si nombre de ces extincteurs demeurent en service faute de produits de remplacement acceptables, il n'en reste, en grande part, que dans des applications cruciales.

27.96 Généralement, les ministères retirent les SACO des appareils qui sont convertis ou remplacés et les stockent pour réutilisation ultérieure ou les remettent dans le commerce. Dans bien des cas, le service et l'entretien sont confiés à des entrepreneurs tiers, dans l'attente qu'ils respectent les règlements provinciaux. Très peu d'initiatives sont prises en vue de détruire les substances excédentaires ou l'équipement qui en contient.

27.97 Il n'existe pas d'inventaire général des SACO dans toutes les installations fédérales. Ce sont plutôt les régions et les installations des divers ministères qui dressent leurs inventaires. D'un ministère à un autre et au sein d'un même ministère, les inventaires ne sont pas toujours établis et, quand ils le sont, leur exactitude et le niveau de détail sont inégaux.

27.98 Nous avons été incapables de mesurer ou de quantifier les résultats globaux obtenus. Aucun ministère n'a pu nous fournir un rapport à jour sur l'état de sa mise en oeuvre, même si ces renseignements étaient souvent disponibles au niveau de l'installation.

Il faut une orientation pour les installations fédérales

27.99 Nous croyons fermement que des stratégies de développement durable et des systèmes de gestion de l'environnement, complets et efficaces, consolideront les méthodes actuelles de gestion des SACO et permettront d'améliorer les résultats et leur mesure.

27.100 En 1995, Environnement Canada a commencé à élaborer des règlements en vertu de la Loi pour les installations fédérales, afin qu'il n'y ait pas de lacune dans la réglementation, compte tenu des mesures prises à l'égard du secteur privé. La réglementation proposée enverra un message important aux ministères, surtout à ceux qui ne gèrent pas encore les substances appauvrissant la couche d'ozone.

27.101 Nous craignons qu'Environnement Canada n'ait pas la capacité d'appliquer efficacement la réglementation proposée.

27.102 La réglementation proposée reflète généralement le contenu des règlements provinciaux en vigueur, et peu de ministères parmi ceux que nous avons étudiés prévoient qu'elle aura une incidence considérable sur les pratiques en cours. Si la version proposée est mise en oeuvre dans sa forme actuelle, et en l'absence de toute autre directive du gouvernement fédéral, l'orientation générale continuera de souffrir de lacunes importantes selon nous. Ces lacunes toucheront, par exemple, les objectifs d'élimination graduelle des substances incriminées de toutes les applications, la gestion des réserves, la conversion de ces substances en des produits respectueux de l'environnement ou leur remplacement par de tels produits, et la destruction des stocks excédentaires.

27.103 Le gouvernement fédéral devrait assigner à Environnement Canada, ou à un autre ministère de son choix, la responsabilité et le pouvoir d'exprimer clairement ses attentes à l'égard du leadership dans la gestion et l'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone dans les installations fédérales et, sur cette base, fournir une orientation claire aux ministères. Cette orientation pourrait ensuite être intégrée dans les stratégies de développement durable et les systèmes de gestion de l'environnement des ministères.

Réponse du Ministère : *Environnement Canada reconnaît qu'une attribution claire des responsabilités et des pouvoirs en ce qui concerne les substances appauvrissant la couche d'ozone améliorerait les orientations données aux ministères du gouvernement. Quant à lui, Environnement Canada est prêt à structurer ses attentes en matière de gestion et d'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone dans les activités fédérales. Nos attentes en ce qui concerne la gestion des substances appauvrissant la couche d'ozone seront énoncées clairement dans la réglementation sur les halocarbures dans les installations fédérales qui est en cours de rédaction. Le Code de pratiques révisé sur la réfrigération et celui sur les halons, dont la publication a été annoncée récemment dans la Partie I de la* Gazette du Canada*, précisent davantage nos attentes.*

Un regard sur l'avenir : mener à bien l'entreprise de protection de la couche d'ozone

27.104 En perte de vitesse. Les fonctionnaires des pays développés signalent que leurs programmes de protection de la couche d'ozone sont en perte de vitesse et obtiennent moins d'attention et de ressources, en partie parce qu'une certaine opinion estime le problème résolu. Nous avons relevé la même chose au Canada.

27.105 Le problème n'est pas résolu. La couche d'ozone ne s'est pas régénérée et ne se rétablira pas avant au moins 50 ans, en admettant que les mesures de réglementation prévues dans le Protocole de Montréal soient pleinement appliquées.

[Traduction.]
Alors que l'effort international de protection de la couche d'ozone se réoriente nécessairement, passant des pays développés vers les pays en développement, la plus grande menace au rétablissement de la couche d'ozone est peut–être l'apathie et le désengagement des pays développés. L'action directe de ceux–ci, quand ils diffusent leur savoir–faire technique, scientifique et réglementaire, reste cruciale même si les avantages n'apparaissent pas immédiatement.
— Elizabeth Dowdeswell, directrice exécutive du PNUE.

27.106 Comme il a été dit au paragraphe 27.29, les défis qui se posent aux gouvernements alors même qu'ils s'efforcent de protéger la couche d'ozone ont profondément changé depuis la première version du Protocole de Montréal. Il existe pour le gouvernement fédéral des possibilités de prendre des mesures suivies et supplémentaires pour accélérer le rétablissement de la couche d'ozone et assurer la pleine application du protocole. Au pays même, d'une part, le gouvernement peut améliorer la gestion des réserves des SACO, promouvoir l'élaboration de produits de remplacement et la conversion en ces produits, resserrer la réglementation sur des substances comme le bromure de méthyle, et procéder à la destruction d'autres substances. Sur la scène internationale, d'autre part, le Canada peut renforcer son aide aux pays en développement de même qu'aux pays dont l'économie est en transition en augmentant l'aide bilatérale, en mobilisant l'aide officielle au développement, en collaborant avec les organisations non gouvernementales et en formant les fonctionnaires étrangers. Environnement Canada a montré qu'il connaît nombre de ces possibilités.

27.107 Toutes ces mesures possibles n'ont cependant pas les mêmes effets ni les mêmes coûts, et certaines doivent être concertées au niveau mondial. Alors que les ressources financières et humaines des ministères vont en diminuant, le défi consiste à déterminer et à appliquer scientifiquement les mesures qui, compte tenu de leurs coûts, contribueront le plus à rétablir la couche d'ozone et à réduire les risques. Cela exige de choisir entre plusieurs actions nationales et internationales possibles. Nous n'avons pu obtenir la preuve que les processus qu'emploie Environnement Canada pour établir ses priorités parmi des mesures concurrentes font appel à des analyses comparatives structurées des coûts–avantages de chacune.

La révision du Plan d'action national

27.108 En mai 1995, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a approuvé puis publié six recommandations précises pour renforcer les efforts du Canada en vue de protéger la couche d'ozone. L'intention était noble mais, de façon générale, les recommandations n'étaient pas accompagnées de mesures ou de tâches précises, d'obligations redditionnelles définies ou d'objectifs mesurables. Environnement Canada a été lent à donner suite à plusieurs de ces recommandations.

27.109 Le groupe de travail fédéral–provincial, dirigé par Environnement Canada, révise actuellement le Plan d'action national de 1992, en consultation avec les intéressés. Le projet de plan révisé énonce un vaste éventail de tâches et de mesures de réglementation, dont certaines sont reprises du Plan de 1992 et des recommandations précitées de 1995. En fait, Environnement Canada, au nom du gouvernement fédéral, a signalé son intention de maintenir et de renouveler le partenariat fédéral–provincial tout en apportant des révisions au Plan d'action national.

27.110 Pour supprimer les faiblesses du Plan d'action national de 1992, Environnement Canada devrait chercher à faire inclure dans le plan révisé, ou dans un document d'accompagnement, ce qui suit :

- **l'explication des avantages et des coûts prévus;**
- **la formulation claire des rôles, des tâches et des responsabilités de chaque palier de gouvernement;**
- **la capacité de mesurer les objectifs, les cibles et les résultats attendus;**

- **des procédures pour mesurer le rendement et communiquer l'information sur celui–ci avec fiabilité;**

- **des mécanismes pour effectuer le redressement et les révisions nécessaires du programme.**

Réponse du Ministère : *Le Plan d'action national révisé a fait l'objet d'un processus poussé de consultation du public et répond aux besoins mentionnés par les intervenants pour renforcer le Programme de protection de la couche d'ozone du Canada. Nombre de tâches inscrites dans le nouveau Plan sont des études destinées à déterminer si on a besoin davantage de mesures de contrôle. Un élément important de ces études sera de cerner des mesures efficaces en termes de coûts. Les organismes de réglementation continueront à réaliser des analyses socio–économiques et de coûts–bénéfices complètes quand l'approche réglementaire est celle qui convient. Le Plan révisé présente clairement les tâches, les rôles et les responsabilités ainsi que les résultats attendus et les calendriers de réalisation.*

Même si le groupe de travail fédéral–provincial a déjà présenté un rapport annuel sur ses activités au Comité national de coordination des questions atmosphériques (CNCQA), nous compléterons le rapport en y ajoutant l'avancement des travaux de mise en oeuvre du Plan d'action national. Ce rapport sera publié, et accessible au public, sur la « Voie verte ». Nous réaliserons aussi une évaluation du Plan d'action national tous les deux ou trois ans pour cerner les besoins de mesures correctives et d'ajustements. Les résultats de cette évaluation seront transmis au CNCQA.

27.111 Les tâches prévues dans le projet de plan révisé, et la priorité accordée à chacune, ont été établies par le groupe de travail fédéral–provincial en se fondant sur la consultation et le jugement des professionnels. Nous croyons qu'il faudrait en faire l'examen critique à la lumière de l'évolution des forces du marché et en s'interrogeant sur la capacité des gouvernements de maintenir l'infrastructure nécessaire en dépit des restrictions budgétaires. Nous croyons en outre que l'établissement des priorités pourrait être soutenu par une évaluation explicite, structurée et scientifique, du coût comparatif des tâches et de leur efficacité potentielle dans la réduction des risques. Cette démarche critique a été gênée par le manque de mesure des résultats du Plan d'action national de 1992 et par l'absence d'une analyse complète des coûts–avantages.

27.112 Entre autres choses, il est important que le Canada prenne une décision en ce qui concerne la conversion de l'équipement existant et la gestion, ou la destruction, des stocks de CFC et de halons.

27.113 Conversion de l'équipement. Environnement Canada a reconnu que, au pays, le taux de conversion en de l'équipement n'employant pas de CFC demeure faible, considérablement plus faible qu'aux États–Unis. Jusqu'ici, Environnement Canada a peu fait pour inciter les utilisateurs à convertir l'équipement existant en des produits de remplacement acceptables. Au contraire, plusieurs propriétaires d'équipement mentionnent que l'incertitude quant aux dates d'élimination graduelle des HCFC et quant à la réglementation possible des hydrofluorocarbures (HFC) les dissuade de procéder à une conversion.

27.114 Nous savons qu'Environnement Canada étudie actuellement la possibilité de fixer des dates d'élimination progressive touchant les utilisations actuelles des CFC et des halons, comme l'ont déjà fait d'autres pays, en particulier en Europe.

27.115 Gestion des stocks de halons. Comparé à ce qu'il a fait pour la gestion des CFC par la voie du Plan d'action national, Environnement Canada s'est montré plus discret à l'égard de la gestion des halons, qui ne fait d'ailleurs l'objet d'aucun plan d'action national. Le rejet de halons par les extincteurs a toujours présenté, et continue de présenter, une grave menace pour la couche d'ozone. Environnement Canada, qui a publié en 1997, en vertu de la Loi, le *Code d'usages environnementaux sur les halons*, compte évaluer la faisabilité d'éliminer les halons des équipements existants. Certains intervenants se sont dits soucieux du manque d'attention accordée à la bonne gestion des stocks de halons.

27.116 Il faut prendre des décisions au sujet de la destruction. Les intentions d'Environnement Canada concernant la destruction des SACO sont vagues et incertaines, et aucune orientation générale ne se dessine. En dépit de déclarations et d'engagements répétés sur la question depuis 1990, peu a été fait. La résolution du problème est importante à plusieurs titres.

27.117 Si on empêche le rejet dans l'atmosphère à la fois des halons et des CFC contenus dans les équipements existants ou stockés pour usage futur, les avantages pour l'environnement seront considérables. Les scientifiques estiment que cela pourrait accélérer le rétablissement de la couche d'ozone de dix pour cent dans le premier cas et de trois pour cent dans le second cas, mais seulement si la mesure est d'envergure mondiale.

27.118 En outre, comme il a déjà été dit dans ce chapitre, les ministères fédéraux n'ont pas reçu de directives claires concernant la destruction en bout de ligne des substances appauvrissantes qu'ils gèrent.

27.119 Le plus important, peut–être, est que la destruction éventuelle des substances nuisibles a d'importantes incidences sur le besoin de maintenir des règlements provinciaux concernant la récupération et le recyclage des CFC, ainsi que sur la réglementation proposée pour les installations fédérales. Si la destruction n'est pas préconisée, la réglementation actuelle ne pourra que retarder, mais non prévenir, les émissions de CFC dans l'atmosphère.

27.120 Nous reconnaissons que la destruction représente une question de politique complexe. Nous avons noté que certains pays ont appliqué des programmes de destruction des SACO; d'autres font un apport financier substantiel à l'élaboration et à la démonstration de technologies de destruction; d'autres encore se débattent toujours avec la notion même de destruction. Faisant face à un choix politique difficile, les gouvernements doivent déterminer les coûts et les avantages, décider qui doit payer, assurer la capacité technique et gérer aussi le risque d'encourager indirectement les rejets volontaires dans l'atmosphère.

27.121 Environnement Canada devrait clairement énoncer la position fédérale relativement à la destruction des substances appauvrissant la couche d'ozone ainsi que des équipements et des produits connexes, y compris ceux détenus par les ministères fédéraux. Si la destruction est préconisée, le Ministère devrait jeter les bases d'une infrastructure pour sa mise en oeuvre.

Réponse du Ministère : *Environnement Canada reconnaît qu'il faut élaborer une position canadienne en ce qui concerne la destruction des substances appauvrissant la couche d'ozone, y compris la conversion de ces substances en substances non toxiques. Le rôle de la destruction dans la gestion des surplus est non seulement un problème pour le gouvernement fédéral, mais aussi un problème d'envergure nationale et internationale.*

Une des tâches précisées dans le Plan national d'action est l'élaboration d'une stratégie nationale pour la gestion, y compris la destruction, des surplus de substances appauvrissant la couche d'ozone. Les autres tâches prévues sont destinées à définir les coûts et les avantages de l'élimination progressive, à l'échelle du Canada, des CFC et des halons, et de ses effets sur les surplus. Les résultats de ces études, et des consultations auprès des intervenants, aideront à définir les rôles respectifs d'Environnement Canada, des responsables provinciaux et des divers intervenants dans la gestion des surplus de substances appauvrissant la couche d'ozone au Canada et dans leur élimination finale.

Des discussions sur la nécessité de détruire les surplus de substances appauvrissant la couche d'ozone, par opposition à leur redéploiement, ont déjà commencé dans le cadre du Protocole de Montréal. Les résultats de ces discussions influenceront aussi la position du Canada sur cette question.

L'évaluation des besoins des pays en développement

27.122 L'application complète, rapide et entière du Protocole de Montréal par les pays en développement est en péril. Les hauts fonctionnaires de plusieurs pays développés et des « organismes d'exécution » du Fonds

multilatéral (voir l'annexe B) nous ont dit se demander si le Fonds suffira seul à assurer la réalisation en temps utile des objectifs du Protocole dans les pays en développement.

27.123 La production des SACO dans les pays en développement augmente, et une majorité de ces pays ont indiqué qu'ils auront du mal à respecter leurs obligations de geler la production en 1999. De plus, quelques pays dont les économies sont en transition manquent à leurs obligations internationales.

27.124 L'aide financière aux pays en développement est cruciale, mais ceux–ci ont besoin d'une capacité technique et d'une réglementation pour gérer la protection de la couche d'ozone à long terme. Les organismes d'exécution en particulier clament le besoin crucial de diffuser le savoir–faire des pays développés dans les domaines de la science et de la technologie, d'une part, et de l'élaboration et de l'application de règlements, d'autre part.

Il manque une évaluation des besoins

27.125 À la lumière de ce qui précède, nous nous attendions à ce que les possibilités additionnelles de renforcer l'aide aux pays en développement soient déterminées et évaluées, y compris les mesures possibles dans le cadre du Fonds multilatéral et autrement. Il s'agit de protéger notre santé et notre investissement passé. Toutefois, nous n'avons pu trouver de preuve qu'Environnement Canada ou l'Agence canadienne de développement international (ACDI) aient formellement et explicitement analysé les besoins des pays en développement à cet égard, indépendamment des examens déjà entrepris à l'échelle internationale. Rien ne laisse à penser que l'une ou l'autre organisation ait même envisagé le besoin d'effectuer une telle évaluation.

27.126 Cela contraste fortement avec la sensibilisation que nous avons notée dans d'autres pays développés et dans les actions qui s'ensuivent. Beaucoup ont réagi aux tendances récentes en prenant des initiatives d'aide qui vont au–delà des mesures exigées par le Protocole de Montréal, y compris la mobilisation de l'aide officielle au développement.

Équilibrer les actions nationales et internationales

27.127 En raison surtout de l'organisation propre à Environnement Canada et de ses priorités, les responsabilités de programme au sein du Ministère distinguent les activités concernant l'aide et les négociations internationales de celles touchant la réglementation intérieure. Les fonds ne proviennent pas de la même source. Il y a toutefois consultation et coordination entre ces sphères d'activité au sein du Ministère. Cependant, nous avons noté l'absence de comparaisons systématiques touchant l'efficacité des actions possibles au pays et sur la scène internationale, dans le but de répartir l'effort de façon équilibrée. Nous craignons donc que toutes les ressources disponibles ne soient pas optimisées pour protéger au maximum la couche d'ozone.

27.128 Environnement Canada devrait élaborer ses futurs plans pour éliminer les substances appauvrissant la couche d'ozone et pour réduire les risques connexes, en axant les ressources disponibles sur les activités les plus avantageuses pour le rétablissement de la couche d'ozone. Cela suppose nécessairement de consulter les parties intéressées et d'exercer un jugement professionnel, mais aussi de recourir à des outils scientifiques pour fixer les priorités, et à des processus qui permettent la comparaison des avantages et des coûts respectifs des possibilités de réduction des risques.

Réponse du Ministère : *Environnement Canada reconnaît la nécessité d'agir à l'échelle nationale et internationale. Nous avons des obligations financières internationales envers le* Fonds multilatéral du Protocole de Montréal *qui ne nous laissent que peu de marge de manoeuvre. Il faut y ajouter les obligations financières envers nos propres programmes : mise en oeuvre de la réglementation et application de la Loi, coordination fédérale–provinciale, information et consultation des intervenants, etc. Nous désirons parallèlement nous assurer que le*

Canada continue à avoir un comportement exemplaire en ce qui concerne la réduction des menaces à l'environnement et à la couche d'ozone dans le cadre de l'organisation gouvernementale actuelle. Environnement Canada entreprendra une évaluation plus structurée de l'efficacité relative de ses activités pour déterminer quelles ressources peuvent être déployées de façon optimale, compte tenu des contraintes actuelles.

Conclusion

27.129 Les efforts mondiaux pour comprendre et protéger la couche d'ozone ont été entrepris il y a plusieurs dizaines d'années. Par le Protocole de Montréal, on a appris et accompli beaucoup, mais il reste beaucoup à faire avant de crier victoire.

27.130 Nous croyons que ces efforts font la démonstration d'un développement durable en cours de réalisation, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Ces efforts montrent que l'environnement et l'économie peuvent s'accorder, alors que le monde tente d'éliminer une grave menace pour l'environnement.

27.131 Grâce au leadership d'Environnement Canada et à la collaboration d'autres ministères fédéraux, des gouvernements provinciaux, de l'industrie et d'autres parties intéressées, le Canada a rempli, et parfois plus que rempli, ses obligations en vertu du Protocole de Montréal. Les réalisations canadiennes se comparent favorablement à celles d'autres pays pour ce qui est d'influer sur le programme international et de le mettre en oeuvre. Le Canada a aussi fait des progrès considérables pour respecter ses engagements intérieurs.

27.132 La Loi a prévu une infrastructure réglementaire permettant de réaliser les exigences futures du Protocole de Montréal, cela même si des faiblesses ont déjà été relevées dans le régime d'application.

27.133 Le Canada a aussi appliqué des mesures, prévues ou non par règlement, qui n'étaient pas requises par le Protocole de Montréal. Nombre des engagements pris dans le Plan d'action national de 1992 publié par le Conseil canadien des ministres de l'environnement ont été tenus. On a été lent à donner suite aux engagements pris par le Conseil en 1995 en vue de renforcer le programme canadien. Plusieurs questions importantes, dont celle des mesures supplémentaires pour promouvoir la conversion du matériel existant et détruire les substances excédentaires, dépendent d'une formulation claire de la politique fédérale. Nous nous soucions de la future capacité de jauger les progrès réalisés sous le Plan d'action national révisé, en l'absence d'objectifs mesurables clairs et d'une infrastructure de mesure qui convienne.

27.134 Les engagements du gouvernement fédéral d'écologiser ses opérations et de prêcher d'exemple, n'ont pas été appuyés d'une politique ou d'une orientation opérationnelle à l'échelle fédérale concernant la gestion des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Nous avons constaté que les politiques et stratégies ministérielles varient beaucoup, et qu'il existe des lacunes dans les directives touchant l'élimination graduelle des utilisations, le choix des produits de remplacement acceptables, et la destruction des SACO utilisées dans les opérations fédérales.

27.135 Les méthodes de gestion des substances destructrices de l'ozone ont été appliquées inégalement par les ministères fédéraux. Nous avons noté certaines pratiques progressistes au niveau des installations. Mais la plupart des pratiques ministérielles indiquent qu'on utilise et donc qu'on émet constamment des CFC et des halons afin de maximiser la durée économique du matériel. Le suivi des résultats obtenus en vue de réaliser les objectifs établis est faible; il est généralement effectué au niveau de l'installation et non du ministère.

27.136 La mise en oeuvre, par le Canada, du Protocole de Montréal dans le cadre de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* a, d'une manière générale, été élaborée en prenant appui sur un consensus scientifique, une consultation des parties intéressées et une analyse socio–économique fouillée. Les informations accumulées sont d'envergure internationale; elles ont été complétées grâce à des analyses nationales.

27.137 Nous croyons que, dans l'avenir, les efforts fédéraux pourraient être rendus plus efficaces tant par l'application d'outils et de procédés scientifiques pour établir les priorités que par l'équilibre entre les mesures intérieures et les mesures internationales.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait quatre objectifs :

- **La réglementation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone :** Évaluer les progrès faits jusqu'ici pour remplir les engagements nationaux et internationaux et déterminer s'il y a des stratégies et des méthodes en place pour respecter les engagements et mesurer les progrès à l'avenir.

- **L'écologisation du gouvernement :** Déterminer la clarté et la cohérence des objectifs relativement à l'utilisation et à l'élimination des substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO) au sein même des opérations du gouvernement et déterminer dans quelle mesure certains ministères ayant la garde des biens ont appliqué des stratégies et des actions appropriées et obtenu des résultats en fonction des objectifs établis.

- **L'élaboration et l'application d'une politique concernant l'ozone :** Déterminer si la politique canadienne de protection de la couche d'ozone a été élaborée et mise en oeuvre en se fondant sur des informations sûres.

- **Les leçons tirées :** Déterminer les « leçons tirées » de la démarche en vue de protéger la couche d'ozone.

Critères

Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada ait tenu tous ses engagements pour lutter contre les substances qui appauvrissent la couche d'ozone et pour établir des systèmes efficaces de mesure et de communication des résultats touchant les programmes en la matière. Nous nous attendions à ce que les ministères ayant la garde de biens aient conçu et mis en oeuvre des systèmes pour gérer leur propre utilisation des SACO, conformément à la politique du gouvernement et à celle des ministères eux–mêmes, ainsi qu'aux méthodes modernes de gestion. Nous nous attendions à ce que la politique ait été élaborée au moyen d'informations scientifiques, techniques et environnementales sûres et grâce à de solides outils analytiques, afin que les mesures de réglementation rapportent le maximum d'avantages au moindre coût.

Étendue

Nous avons examiné les obligations internationales énoncées dans le Protocole de Montréal et les décisions connexes des parties au Protocole. Nous nous sommes penchés sur les programmes de lutte contre les substances appauvrissant la couche d'ozone établis au pays et sur l'application des règlements découlant de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. La vérification a aussi porté sur les cadres de politiques établis par le gouvernement et par les ministères pour réglementer les SACO, ainsi que sur l'existence et l'application de stratégies pour réaliser les politiques. Nous avons en outre considéré l'utilisation et l'intégration d'outils analytiques et d'information dans l'élaboration et l'application des politiques, ainsi que les méthodes de mesure du rendement.

Nous avons examiné le règlement proposé sur les installations fédérales, l'initiative d'Environnement Canada pour améliorer le programme de protection de la couche d'ozone et le Plan d'action national. Enfin, nous avons déterminé les facteurs qui ont contribué au succès, ou à l'échec, du programme du Canada, et étudié les démarches employées par d'autres organismes ou par des gouvernements nationaux pour régler des questions analogues. Nous sommes remontés jusqu'au début des années 80 pour obtenir la perspective historique voulue, tout en nous concentrant sur les règlements en vigueur depuis 1990.

Méthode

La méthode a consisté à faire des entrevues et à examiner des documents, y compris les règlements existants et la documentation à l'appui, les données sur la conformité, les protocoles d'entente entre Environnement Canada et d'autres ministères fédéraux, les accords administratifs ou les ententes d'équivalence avec les provinces et les territoires. La vérification a été effectuée principalement au sein d'Environnement Canada, mais s'est étendue aux entités suivantes : Affaires étrangères et Commerce international Canada, Santé Canada, Revenu Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Transports Canada, Pêches et Océans Canada, la Défense nationale, l'Agence canadienne de développement international, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Service correctionnel Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Agriculture et Agroalimentaire Canada. La vérification a aussi englobé des entrevues avec des représentants de certaines provinces, de l'industrie et d'associations de l'industrie, d'autres gouvernements nationaux, d'organismes de l'ONU, de groupes d'intérêt en environnement et d'autres parties intéressées, afin de comparer les pratiques canadiennes.

Équipe de vérification

John Affleck
Frank Barrett
Jacques Grou
John Reed
Stephanie Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Wayne Cluskey.

ANNEXES

Annexe A — Aperçu du Protocole de Montréal

Principaux éléments du Protocole

* **Mesures de réglementation des substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO) :** Les « Parties » sont tenues d'éliminer la production et la « consommation » des « substances réglementées » selon des objectifs et calendriers contraignants. Les substances réglementées englobent les chlorofluorocarbures (CFC), les halons, le tétrachlorure de carbone, le méthylchloroforme, les hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et le bromure de méthyle. (Note : Au sens du Protocole de Montréal, « consommation » ne signifie pas « utilisation »; il s'agit plutôt de l'apport net de SACO dans un pays.) Des calendriers différents d'élimination ont été établis pour chaque catégorie de SACO et selon qu'il s'agit de pays développés ou de pays en développement. Les dates d'élimination applicables actuellement sont les suivantes :

Substance	Pays développés	Pays en développement
CFC	1er janvier 1996	1er janvier 2010
Halons	1er janvier 1994	1er janvier 2010
Tétrachlorure de carbone	1er janvier 1996	1er janvier 2010
Méthylchloroforme	1er janvier 1996	1er janvier 2015
Hydrochlorofluorocarbures	1er janvier 2030	1er janvier 2040
Bromure de méthyle	1er janvier 2005[1]	1er janvier 2015[1]

[1] Ces dates d'élimination graduelle ont été acceptées par les parties lors de leur neuvième réunion en septembre 1997. Les « utilisations essentielles » approuvées ne sont généralement pas assujetties à ces dates.

Source : Programme des Nations Unies pour l'environnement

* **Mesures de réglementation des échanges commerciaux :** Les « Parties » sont tenues d'interdire les échanges (importations et exportations) de substances réglementées et de produits en contenant avec les États non signataires du Protocole.

* **Dispositions particulières pour les pays en développement :** Le Protocole prévoit des obligations mutuelles mais différenciées pour les pays développés et les pays en développement. Les pays en développement se voient accorder un délai de grâce (dix ans ou plus) pour se conformer aux mesures de réglementation et obtiennent une aide financière pour réaliser l'élimination par l'intermédiaire du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal (le Fonds multilatéral).

* **Communication des données :** Les parties sont tenues de communiquer au PNUE, chaque année, les données sur la production, l'importation, l'exportation, la destruction et le recyclage qu'elles font des substances réglementées.

* **Échange de renseignements :** Les parties sont tenues de partager les renseignements sur les meilleures technologies, sur les produits pour remplacer les substances réglementées et sur l'éducation du public, et de faire rapport de leurs activités tous les deux ans.

* **Procédures visant la non–conformité :** Des procédures sont établies pour encourager les parties qui ne le font pas à respecter leurs obligations en vertu du Protocole. Ces procédures sont actuellement à l'examen.

* **Groupes d'évaluation :** Le Protocole a créé des «groupes d'évaluation » formés d'experts en matière de science de l'atmosphère, d'effets sur l'environnement, et de technologie et d'économie, afin qu'ils fournissent des conseils et des renseignements de pointe.

Révisions : Des dispositions du Protocole prévoient la possibilité de modifier le régime de réglementation. Depuis 1987, il a été amendé deux fois : en 1990, par l'addition du tétrachlorure de carbone et du méthylchloroforme, et en 1992, par l'addition des hydrochlorofluorocarbures (HCFC) et du bromure de méthyle.

Annexe B — Aperçu du Fonds multilatéral

Principaux éléments

* Les parties au Protocole de Montréal ont créé le « Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal » de façon provisoire en 1990, afin de fournir aux pays en développement qui sont parties au protocole et qui remplissent les conditions requises, une aide financière pour respecter leurs obligations en vertu de la réglementation. Le Fonds a reçu sa forme définitive le 1er janvier 1993.

* Le Fonds est régi par un **Comité exécutif** qui se compose de sept pays en développement et de sept pays développés. Un pays en développement qui souhaite de l'aide du Fonds multilatéral se fera habituellement assisté par un **organisme d'exécution** désigné — Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) ou Banque mondiale — pour évaluer sa situation industrielle et déterminer des projets précis à faire approuver. Le **Secrétariat** à plein temps situé à Montréal appuie le Comité exécutif et étudie les propositions de projets et les plans de travail soumis par les organismes d'exécution. Les paiements du Fonds multilatéral sont soumis à de stricts critères d'admissibilité et exigent l'approbation du Comité exécutif.

* L'importance de la reconstitution du Fonds est convenue entre les parties pour trois ans, d'après les avis d'experts du Secrétariat, des organismes d'exécution et du Groupe de l'évaluation technique et économique. Pour la période 1991-1993, le Fonds s'élevait à 240 millions de dollars américains lors de la signature du Protocole par l'Inde et la Chine. Un budget de 510 millions de dollars américains (y compris un report de 55 millions de la période 1990-1993) a été adopté pour 1994-1996. Pour 1997-1999, le niveau de financement a été fixé à 540 millions de dollars américains (ce qui comprend un report de 74 millions de 1994-1996). Les contributions des pays donateurs sont fixées selon des pourcentages établis à partir du barème des quotes–parts de l'ONU.

* Le Fonds multilatéral est destiné à absorber les coûts différentiels convenus de l'élimination des SACO, soit, en principe, les coûts accrus pour les pays en développement de l'utilisation de technologies ménageant la couche d'ozone.

* Les dispositions relatives au Fonds permettent à un pays donateur de verser jusqu'à 20 p. 100 de sa quote–part sous la forme d'« aide bilatérale ». Cela permet au pays donateur de former un partenariat avec un pays bénéficiaire admissible et de réaliser des projets qui, sous réserve du respect des critères d'admissibilité et de l'approbation du Comité exécutif, jumellent la capacité du pays donateur avec les besoins du pays bénéficiaire.

* En juin 1997, plus de 1 800 projets avaient été approuvés par le Comité exécutif, dont 800 projets d'investissement, pour un total de 618 millions de dollars américains. Ce niveau de financement devrait permettre, en une année, l'élimination permanente de 81 000 tonnes de SACO. Les projets portent sur tous les secteurs industriels, et le Fonds multilatéral a créé des occasions d'affaires mondiales pour les consultants et les fournisseurs de technologies. La majorité des projets d'investissement sont accordés à la suite d'un appel à la concurrence par la voie du système de l'ONU.

Chapitre 28

Pêches et Océans Canada

Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource

Table des matières

	Page
Points saillants	28-5
Introduction	28-7
L'importance de l'habitat du saumon	28-7
Réagir face au changement	28-7
L'objet de la vérification	28-7
Observations et recommandations	28-8
Les lois et les politiques	28-8
Le mandat du Ministère de protéger le saumon et son habitat est très clair	28-8
L'appui du gouvernement provincial est essentiel	28-8
Des preuves contradictoires sur la situation de la ressource	28-9
L'information limitée fait obstacle à une évaluation complète	28-10
L'habitat physique est en voie d'érosion	28-10
Les menaces à l'habitat sont répandues et croissantes	28-13
Il faut améliorer la gestion de l'information	28-13
L'information n'est pas toujours accessible aux gestionnaires	28-16
Assurer la durabilité et protéger la diversité génétique	28-16
La durabilité et la diversité génétique du saumon sont tributaires de la conservation et de la protection de l'habitat	28-16
La Politique de gestion de l'habitat du Ministère permet le développement durable et protège la diversité génétique	28-18
Il faut maintenir la durabilité au niveau des stocks pour optimiser la diversité génétique	28-18
La procédure de présentation des projets	28-19
La procédure de présentation des projets est le principal outil utilisé pour protéger l'habitat	28-19
On n'accorde pas à la planification toute l'importance qu'elle mérite	28-20
La procédure de présentation entraîne certaines pertes d'habitats	28-20
On n'accorde pas suffisamment d'attention à la surveillance et au suivi	28-20
Mieux utiliser les « partenariats »	28-21

La coordination interne s'améliore, mais des problèmes persistent 28-22

Le Programme de mise en valeur des salmonidés peut appuyer la diversité génétique et favoriser une gestion proactive de l'habitat 28-22

Les collectivités doivent participer davantage à la planification 28-24

L'élan donné par le Programme de mise en valeur des salmonidés et par le Plan vert doit se poursuivre 28-24

Les groupes autochtones ont un plus grand rôle à jouer dans la gestion de l'habitat 28-24

Participation gouvernementale 28-25

Les gouvernements deviennent davantage proactifs dans la gestion de l'habitat 28-25

Les administrations municipales appuient les approches de planification, mais des problèmes persistent 28-25

La responsabilisation est nécessaire 28-26

La responsabilisation concernant la délégation de pouvoirs en matière de gestion de l'habitat fait défaut 28-26

L'Entente générale sur les pêches de 1985 ne prévoit pas la responsabilisation 28-27

Les modifications que l'on propose d'apporter à la *Loi sur les pêches* pourraient résoudre le problème de la responsabilisation 28-27

Relations entre le Canada et la Colombie–Britannique 28-28

Il est possible d'améliorer les relations entre le Canada et la Colombie–Britannique 28-28

La province a publié sa stratégie sur les pêches 28-28

Le Ministère doit revoir la Politique de gestion de l'habitat du poisson 28-29

Conclusion 28-30

À propos de la vérification 28-31

Pièces

28.1 Explication des termes clés utilisés dans le texte 28-8

28.2 Mandat législatif 28-9

28.3 Cadre des politiques en matière de gestion de l'habitat du poisson 28-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

28.4 Le cycle vital du saumon du Pacifique et les menaces liées à son habitat 28-15

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

28.5 Cadre des modalités de responsabilisation 28-27

Pêches et Océans Canada

Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : John McCullough

Points saillants

28.1 La capacité du Canada de maintenir le niveau actuel et la diversité du saumon du Pacifique est douteuse, compte tenu des divers facteurs qui influencent la survie du saumon et qui, pour une bonne part, sont hors de son contrôle. Pêches et Océans Canada a rétabli d'importants stocks de saumon, mais d'autres déclinent et un bon nombre d'entre eux sont considérés comme menacés. Des signes indiquent que la perte d'habitats du saumon contribue à ce déclin. Cependant, on ne dispose d'aucun rapport global sur la situation de l'habitat des salmonidés qui permettrait d'évaluer les répercussions de la perte d'habitats sur la ressource.

28.2 La *Loi sur les pêches* donne à Pêches et Océans Canada le mandat très clair de protéger le saumon et son habitat. Cependant, en raison de la division des pouvoirs conférés par la *Loi constitutionnelle* concernant l'environnement, l'appui et la collaboration de la province de la Colombie–Britannique et des administrations municipales sont des conditions préalables pour assurer la durabilité de la ressource.

28.3 La Politique de gestion de l'habitat du poisson, telle qu'énoncée par le Ministère en 1986, favorise la durabilité et la diversité génétique. La Politique établit l'équilibre entre les éléments proactifs (planification de l'utilisation des terres, gestion intégrée de la ressource et préparation de lignes directrices) et les éléments réactifs (examen et approbation des projets, contrôle de la conformité et application des règlements). Le Ministère a eu tendance à se concentrer davantage sur les éléments réactifs, sans mettre toutefois un accent suffisant sur le contrôle et le suivi.

28.4 La gestion de l'habitat exige une amélioration de la coordination au sein du Ministère et la participation accrue de groupes de l'extérieur, y compris les administrations provinciales et municipales, les parties intéressées et le public, dans le cadre d'accords qui comprennent, s'il y a lieu, des dispositions favorisant la responsabilisation. La responsabilité générale du Ministère envers l'habitat non seulement exige une responsabilisation bien définie pour maintenir la surveillance du processus, mais elle compte tout particulièrement sur la responsabilisation de la Colombie–Britannique envers son habitat.

28.5 Pêches et Océans Canada a maintenant l'occasion de développer et de renforcer davantage ses rapports avec la province de la Colombie-Britannique par suite de la signature, en avril 1997, de la nouvelle Entente entre le Canada et la Colombie–Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique. L'Entente réévalue certains domaines de coordination intergouvernementale prévus dans l'Entente générale sur les pêches de 1985, et prévoit l'examen d'autres possibilités de collaboration. La Colombie–Britannique a publié un document de travail axé sur de futures négociations. On s'attend à ce que la position du Ministère au sujet de la gestion de l'habitat soit clarifiée en préparation de ces négociations.

Introduction

L'importance de l'habitat du saumon

28.6 Pendant des milliers d'années, le saumon du Pacifique a été un élément fondamental de la vie sur la côte ouest du Canada, et les six espèces de salmonidés de la Colombie–Britannique — rouge, rose, kéta, quinnat, coho et truite arc–en–ciel anadrome — continuent d'apporter une large gamme d'avantages économiques, sociaux et culturels à cette région.

28.7 La pêche au saumon contribue grandement à l'économie sur les plans local, provincial et national. Selon les informations obtenues de Pêches et Océans Canada, la pêche commerciale de toutes les espèces de saumon confondues a affiché une valeur de débarquement moyenne de 265 millions de dollars par année au cours de la période allant de 1986 à 1995. Les résultats des derniers sondages sur la pêche récréative révèlent que les dépenses directes des pêcheurs à la ligne dans les eaux de marées de la Colombie–Britannique ont dépassé, à elles seules, 228 millions de dollars en 1990, avec des retombées économiques totales beaucoup plus élevées. Cette pêche concerne avant tout trois espèces de saumon — le quinnat, le coho et la truite arc–en–ciel anadrome.

28.8 Le saumon constitue une source alimentaire fondamentale pour les peuples autochtones, et la pêche est à la base même de leur économie. La protection de ces pêches et de la ressource elle–même s'avère donc une étape importante dans la préservation de cette composante exceptionnelle du patrimoine canadien.

28.9 La pêche commerciale représente plus de 90 p. 100 des prises annuelles, le reste étant partagé entre les amateurs de pêche récréative et les Autochtones. La pêche autochtone est protégée par la Loi et constitue donc, une fois que les besoins de la conservation ont été comblés, une priorité pour les gestionnaires.

28.10 Bien que le nombre de saumons soit influencé par les prises ainsi que par la productivité en eaux marines et douces, la santé de l'habitat est une exigence primordiale pour le maintien des stocks. En outre, l'habitat alimente et abrite d'autres résidants dont la présence est souhaitable, ainsi que des espèces migratoires, aquatiques et terrestres. Il fournit aussi aux populations de l'eau pour la consommation et pour d'autres usages. Le Canada doit maintenant relever le défi de protéger l'habitat du saumon dans le contexte du développement durable, au moment où l'on cherche à équilibrer l'essor économique et la protection de l'environnement.

Réagir face au changement

28.11 Depuis l'adoption du Plan vert en 1990, le gouvernement fédéral rajuste ses programmes pour qu'ils reflètent mieux ses engagements internationaux envers le développement durable et la biodiversité. C'est ainsi que chaque ministère fédéral doit présenter au Parlement, dès décembre 1997, une stratégie de développement durable ainsi qu'un plan d'action. Pêches et Océans Canada a récemment fait l'objet d'un certain nombre d'examens (tant internes qu'externes) qui recommandent de modifier la façon dont il gère l'habitat du saumon.

28.12 Cet élan vers le changement, auquel le Ministère souscrit, a été également provoqué par des coupures budgétaires internes, par la fusion du Ministère et de la Garde côtière canadienne et par la nouvelle *Loi sur les océans*.

L'objet de la vérification

28.13 Compte tenu de la complexité des questions associées à la conservation et à la protection du saumon et de son habitat, ainsi qu'à la gestion des pêches, notre vérification de la pêche au saumon du Pacifique a été scindée en deux étapes. Le présent rapport porte sur la durabilité de la ressource en saumon, en mettant l'accent sur la

conservation et la protection de l'habitat. Le deuxième volet portera sur la durabilité de la pêche au saumon, y compris la gestion de cette activité et l'allocation des prises; il sera présenté au printemps de 1999. Dans les deux cas, notre examen se concentre sur les cinq espèces de salmonidés gérées par Pêches et Océans Canada, soit le saumon rouge, le saumon rose, le kéta, le quinnat et le coho; la sixième espèce, la truite arc–en–ciel anadrome, tombe sous la responsabilité de la province. Des détails additionnels au sujet de l'objectif et des critères de la vérification sont donnés à la fin du chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification**. Un glossaire de termes techniques utilisés est présenté à la pièce 28.1.

Pièce 28.1

Explication des termes clés utilisés dans le texte

Stocks	Populations individuelles d'une espèce qui fraie indépendamment dans des zones distinctes; par exemple, les saumons rouge du fleuve Fraser qui fraient dans les rivières Adams et Chilko sont considérés comme des stocks distincts.
Développement durable	Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.
Diversité génétique	Ensemble des caractéristiques physiques et biologiques congénitales contenues dans des stocks individuels qui, collectivement, constituent une espèce.
Objectif de « gain net » de la Politique de gestion de l'habitat du poisson	Le principe directeur de la Politique vise l'obtention d'un gain net de capacité productive naturelle de l'habitat du poisson. Comme premier pas en ce sens, la Politique prescrit l'absence de toute perte nette de capacité de production. Bien que la Politique reconnaisse qu'il y aura parfois certaines pertes d'habitat, elle cherche à réaliser un gain net d'ensemble en encourageant les efforts de conservation des habitats actuels, de rétablissement des sites endommagés et, si possible, d'aménagement de nouveaux habitats.

Observations et recommandations

Les lois et les politiques

Le mandat du Ministère de protéger le saumon et son habitat est très clair

28.14 En vertu de la *Loi constitutionnelle* (1982), le gouvernement est responsable des pêches canadiennes. On a confié au ministre des Pêches et des Océans la responsabilité des pêches côtières et intérieures et des sciences marines, ainsi que l'application de la *Loi sur les pêches*. Cette responsabilité comporte un élément clé, la protection du poisson et de son habitat contre les activités perturbatrices et destructrices décrites à l'article 35 de la Loi. Les projets susceptibles d'avoir des répercussions sur l'habitat du poisson sont examinés afin de déterminer s'ils peuvent être menés à bonne fin et, dans l'affirmative, dans quelles conditions. Pour prendre ses décisions, le Ministère s'inspire de la Politique de gestion de l'habitat du poisson (1986) et des Lignes directrices sur la conservation et la protection de l'habitat (1994) qui en découlent. Le détail des dispositions particulières de la Loi portant sur la protection de l'habitat est donné à la pièce 28.2.

Pièce 28.2

Mandat législatif

La *Loi sur les pêches* a été modifiée en 1977 de façon à y inclure des dispositions de protection de l'habitat qui donnent au ministre des Pêches et des Océans les pouvoirs suivants :

Articles 20, 21 et 22 :	Le pouvoir d'exiger la construction, l'entretien et l'exploitation de passes à poissons lorsqu'il y a des obstacles dans les cours d'eau; d'exiger une aide financière pour la construction de piscifactures visant à maintenir la remonte des poissons migrateurs; d'éliminer les ouvrages non utilisés qui font obstacle au passage du poisson et d'exiger qu'il y ait toujours suffisamment d'eau en aval d'un obstacle pour la sécurité du poisson et des lieux de

	frai.
Article 30 :	Le pouvoir d'exiger qu'on installe et entretienne des claies à poissons et des grillages pour empêcher le passage du poisson dans les fossés, chenaux, canaux ou prises d'eau.
Article 32 :	Le pouvoir d'interdire la destruction du poisson autrement que par la pêche.
Paragraphe 35(2) :	Le pouvoir d'autoriser la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson et les conditions dans lesquelles elles peuvent se dérouler.
Article 37 :	Le pouvoir de protéger le poisson et l'habitat du poisson en empêchant le dépôt de substances nocives; d'exiger les plans de projets qui pourraient nuire au poisson; d'élaborer des règlements et de modifier, restreindre ou interdire certains ouvrages ou entreprises.
Paragraphe 37(2) :	Le pouvoir de modifier, restreindre ou interdire tout ouvrage ou toute entreprise qui entraînerait probablement des dommages, la perturbation ou la destruction de l'« habitat du poisson », terme défini au paragraphe 34(1) de la *Loi*.
Autres	Le paragraphe 34(1) et les articles 35, 36, 40 et 43 contiennent d'autres définitions et des dispositions concernant les peines et d'autres pouvoirs.

Les règlements sur les pêches propres aux provinces et aux territoires découlent de la *Loi sur les pêches* et certains contiennent des articles sur la protection de l'habitat.

Définition de l'habitat du poisson : **« Frayères, aires d'alevinage, de croissance et d'alimentation et routes migratoires dont dépend, directement ou indirectement, la survie des poissons. »**

La *Loi sur les pêches* prévoit des règlements concernant la conservation et la protection du poisson. À cet égard, elle s'applique à tous les stocks et, ainsi, appuie la diversité génétique.

28.15 La Politique de gestion de l'habitat du poisson vise un but précis, soit un « gain net » — c'est–à–dire l'augmentation des habitats disponibles pour le saumon en conservant les habitats existants, en rétablissant les sites endommagés et, si possible, en aménageant de nouveaux habitats. Puisqu'elle sert à déterminer le niveau de protection d'un habitat particulier, il est évident que la Politique de gestion apporte une contribution d'une importance particulière quand il s'agit de maintenir des stocks dont dépendent les collectivités. Par conséquent, le Ministère se laisse guider par son premier principe de fonctionnement : la conservation de la ressource est fondamentale.

L'appui du gouvernement provincial est essentiel

28.16 Le Canada a pris des dispositions spéciales avec la Colombie–Britannique au sujet de la gestion courante de la pêche en eaux douces dans la province et de la pêche à la truite arc–en–ciel anadrome migratoire. La *Loi sur les pêches* est appliquée à l'échelle du Canada, mais les lois provinciales contrôlent l'utilisation des terres et des eaux, ce qui touche également à l'habitat du poisson en eaux douces. Le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie–Britannique compte des agents de conservation postés partout dans la province; ils secondent Pêches et Océans Canada dans l'application de la *Loi sur les pêches* ainsi que des lois provinciales. La collaboration soutenue des deux paliers de gouvernement est donc essentielle si l'on tient à protéger l'habitat du saumon en eaux douces.

Des preuves contradictoires sur la situation de la ressource

28.17 Le nombre total de toutes les espèces de saumon revenant dans les eaux de la Colombie–Britannique indique une tendance positive du début des années 70 jusqu'à 1993, atteignant un sommet de plus de 70 millions de poissons en 1989. Les remontes annuelles sont dominées par la production du fleuve Fraser et de la rivière Skeena, les deux principaux réseaux hydrographiques de la côte de la Colombie–Britannique. Le grand nombre de saumons rouge, rose et kéta produits dans ces deux cours d'eau résulte en partie de la mise en valeur des principaux stocks.

28.18 Bien qu'il semble y avoir peu de raisons d'être préoccupé par le nombre total de ces trois espèces, celui des saumons quinnat et coho remontant les eaux de la Colombie–Britannique pour frayer semble actuellement faible.

28.19 Les stocks qui fraient dans les tributaires du détroit de Georgie pourraient être en train de décliner, tandis que certains stocks de saumons quinnat et coho pourraient éprouver de sérieux problèmes. On considère que la situation des saumons kéta est stable.

28.20 L'examen des stocks individuels de saumons qui arrivent dans leurs frayères révèle que nombre d'entre eux sont menacés. Un rapport récent fondé surtout sur des données du Ministère a conclu que, des 4 906 stocks de saumons de la Colombie–Britannique et du Yukon pour lesquels on dispose d'une information suffisante permettant d'évaluer leur situation, 600 présentent un risque élevé et 63 un risque modéré, alors que 57 sont une source d'inquiétude particulière.

L'information limitée fait obstacle à une évaluation complète

28.21 Le nombre total des stocks de saumons faisant l'objet de l'étude mentionnée ci–dessus se chiffrait à 8 171. Pour 3 265 d'entre eux (40 p. 100), le manque d'information ne permettait pas de connaître leur situation. En raison de leur petite taille, ces stocks ne sont pas jugés importants aujourd'hui au point de vue commercial. Ils pourraient l'être cependant dans l'avenir pour les pêches récréative et autochtone locales. Ces stocks sont aussi nécessaires pour maintenir la diversité génétique. Selon l'évaluation actuelle, il faudra attendre un certain temps pour déterminer la situation de ces stocks et il pourrait même être trop tard pour prendre des mesures correctives.

28.22 Selon la procédure utilisée par le Comité d'examen de l'évaluation des stocks du Pacifique (CEESP), au Ministère, les avis scientifiques sur la situation des stocks, les prises disponibles, les méthodologies et autres questions techniques, sont l'objet d'une étude rigoureuse qui fait souvent appel à des examinateurs de l'extérieur. Le sous–comité du CEESP chargé des données et de la qualité des données a proposé que des fonds soient consacrés à l'amélioration du contenu et de la qualité des bases de données. Il est à espérer que l'Entente entre le Canada et la Colombie–Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique (1997), qui prévoit que la province sera représentée à ce Comité d'examen de l'évaluation, pourra s'attaquer avec succès au problème de la qualité des données.

L'habitat physique est en voie d'érosion

28.23 Bien que le nombre global de saumons qui remontent dans les eaux de la Colombie–Britannique augmente et que certains stocks importants retrouvent des niveaux élevés, parfois sans précédent, certains stocks particuliers voient leur nombre et leurs forces décliner, ce qui est inquiétant. Les causes d'un tel déclin sont complexes et comprennent des processus naturels comme les changements cycliques dans la productivité des océans et la survie en mer, la modification, d'origine naturelle ou humaine, de la productivité en eaux douces, ainsi que des pressions également d'origine humaine comme les activités de pêche et les modifications apportées à l'habitat. La perte d'habitats constitue d'ailleurs un problème majeur et, en réalité, le Ministère estime qu'elle est la cause de la disparition d'environ 20 à 30 p. 100 des petits stocks de saumons en Colombie–Britannique. Par exemple, le développement de la ville de Vancouver a modifié 70 p. 100 du réseau des terres humides d'origine de l'estuaire du

fleuve Fraser, surtout par l'aménagement de digues et de drains; environ 50 p. 100 des habitats dans le delta de l'estuaire ont ainsi été perdus depuis 1880. De tels changements ont entraîné la destruction, dûment documentée, de cours d'eau et la perte subséquente de saumons.

28.24 En tentant d'atteindre l'objectif de « gain net » d'habitats, Pêches et Océans Canada cherche en tout premier lieu à conserver les habitats existants (voir la pièce 28.3) et à obtenir le rétablissement des habitats endommagés selon le principe d'« aucune perte nette ». Cependant, le Ministère signale que, tout compte fait, des habitats sont perdus.

Pièce 28.3
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

28.25 Depuis l'adoption de la Politique de gestion de l'habitat du poisson en 1986, Pêches et Océans Canada n'a préparé aucun rapport global sur la situation de la conservation des habitats du poisson au Canada. Le Ministère fait rapport annuellement au Parlement au sujet de l'administration et de l'application des dispositions relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, conformément au paragraphe 42(1) de la *Loi sur les pêches*. Mais personne n'a été mandaté pour faire rapport sur le rendement du Ministère dans ses efforts pour atteindre les buts et objectifs de la Politique de gestion de l'habitat.

28.26 Le but général de la Politique de gestion de l'habitat du poisson est de réaliser un « gain net » dans la capacité de production de cet habitat. Étant donné que, dans la pratique, il est difficile de mesurer une telle capacité, le Ministère substitue des paramètres physiques (par exemple, la perte ou la réduction de marais salants ou de lits de gravier) ou des paramètres biologiques (par exemple, la perte ou la diminution de nourriture) pour évaluer les gains et les pertes d'habitats du poisson. En 1991, dans un rapport sur l'application de la Politique de gestion de l'habitat du Ministère, nous avons noté que celui–ci n'était pas encore parvenu à élaborer des moyens acceptables et normalisés de mesurer la productivité des habitats. Toutefois, il a depuis accru ses efforts scientifiques dans ce domaine.

28.27 Le premier objectif de la Politique concernant l'habitat est la conservation; le rétablissement et l'aménagement de l'habitat viennent après. Pour cette raison, et à cause des problèmes de mesure de la productivité des habitats, il est justifié de se concentrer sur la protection des habitats existants. La vérification interne réalisée par le Ministère en 1993-1994 a confirmé que cette approche avait été adoptée, en ce sens que le Ministère n'avait dépensé, dans tout le pays, que 20 p. 100 de son budget pour le « gain net », tandis que le reste du budget était consacré à la prévention de toute « perte nette ».

28.28 Cependant, le Ministère a indiqué que ses dépenses actuelles dans la région du Pacifique affichent une allocation de fonds presque égale pour ces deux volets. On ne sait pas s'il s'agit d'un changement dans les priorités ministérielles, ou d'un reflet de l'importance du rétablissement de l'habitat en Colombie–Britannique telle que perçue par le Ministère. Des rapports présentés régulièrement au Parlement sur la situation de l'habitat permettraient à la fois d'examiner l'application de la politique en ce domaine et, si nécessaire, d'insuffler une nouvelle orientation au Ministère.

Les menaces à l'habitat sont répandues et croissantes

28.29 La documentation scientifique mentionne de nombreuses raisons pour expliquer la perte d'habitats. Par exemple, les spécialistes des pêches citent les effets directs et indirects de l'exploitation forestière, l'aménagement de réservoirs pour la production d'électricité et pour l'approvisionnement en eau domestique, l'exploitation minière, l'agriculture, la construction de routes et de voies ferrées, l'installation d'égouts et d'effluents industriels et l'urbanisation. Tous ces éléments ont des répercussions sur le cycle biologique du saumon, bien que leur importance pour l'habitat varie avec le temps (voir la pièce 28.4). Par exemple, même si les pratiques d'exploitation forestière se sont améliorées et que les dommages causés à l'habitat ont diminué en Colombie–Britannique, les répercussions

de l'urbanisation continuent de croître, et l'on considère que les cours d'eau urbains sont maintenant sérieusement menacés.

Pièce 28.4
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

28.30 Des statistiques fédérales récentes révèlent que les taux de croissance de la population ont dépassé 20 p. 100 dans la grande zone de Vancouver et sur la côte sud–est de l'île de Vancouver depuis 1986. On s'attend à ce que la population des basses terres du Fraser passe de 1,7 million à au moins trois millions d'ici à 2021. Étant donné que ces zones sont importantes pour la production des salmonidés, surtout celle du coho, les pressions sur les stocks causées par l'urbanisation et l'aménagement d'infrastructures devraient s'accroître. La protection de l'habitat du poisson en zone urbaine pourrait poser le défi le plus sérieux que pourrait rencontrer le Ministère dans les efforts qu'il déploie pour maintenir la diversité génétique du saumon, particulièrement celle du coho.

Il faut améliorer la gestion de l'information

28.31 Les paliers supérieurs de gouvernement (fédéral et provincial) sont responsables des ressources halieutiques et des inventaires d'habitats en Colombie–Britannique. Des progrès ont été réalisés grâce à la collaboration de Pêches et Océans Canada et de la Colombie–Britannique dans le cadre du Programme d'inventaire et d'information concernant l'habitat du poisson au cours de la dernière décennie. En outre, de nouveaux outils de cartographie prometteurs permettront d'intégrer les ressources renouvelables et non renouvelables, et ainsi de produire des inventaires plus pratiques des utilisations des terres, qui serviront à assurer la protection de l'habitat du poisson. Cependant, ces outils ne sont pas d'accès facile pour les biologistes ou les techniciens responsables des habitats, qui dépendent surtout du Système de résumés sur les cours d'eau, de cartes et de rapports concernant les zones étudiées, ainsi que de leurs dossiers personnels.

28.32 Au moment de l'examen des projets, de nouveaux renseignements continuent de parvenir à Pêches et Océans Canada en provenance des inspecteurs sur le terrain. Cette information est dorénavant incorporée dans une base de données, le Système de suivi des dossiers touchant l'habitat (SSDH). Ce système d'envergure nationale devrait couvrir, dès qu'il sera opérationnel, tous les projets proposés et approuvés. Même si, dans la région du Pacifique, ce système d'enregistrement porte avant tout sur les projets visés par la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, il pourrait devenir ultérieurement une source importante de données tant pour la planification que pour l'établissement de rapports.

28.33 Les nouvelles initiatives de gestion des données rassemblent tous les aspects de l'utilisation des terres de façon à faciliter la gestion intégrée des ressources selon la région ou selon le bassin versant. Mais ces divers systèmes souffrent d'un manque de coordination. Il est difficile de trouver des techniques de cartographie pouvant accommoder les planificateurs au double niveau de la région (la perspective d'ensemble) et de la collectivité (les cours d'eau individuels), bien que certains changements aient été apportés pour améliorer la situation. Des projets de cartographie en cours de réalisation passent souvent outre à de petits cours d'eau de saumons coho en zones urbaines. Cela préoccupe les biologistes sur le terrain de Pêches et Océans Canada et les membres des collectivités qui prennent part aux travaux sur les habitats, surtout lorsqu'aucune carte détaillée des cours d'eau n'est disponible. La situation est exacerbée par le recours actuel à une gamme de systèmes, qu'ils soient politiques (par exemple, le comté ou la municipalité) ou géographiques; il arrive souvent que ces systèmes ne coïncident pas avec les écosystèmes aquatiques tels que les bassins fluviaux.

L'information n'est pas toujours accessible aux gestionnaires

28.34 Bien que l'information soit disponible sous diverses formes, il y a un problème d'accessibilité tant pour le personnel du Ministère que pour les groupes d'intérêts de l'extérieur. Il est ardu — et il faut beaucoup de temps — pour trouver de l'information sur un support électronique, sur des cartes, dans diverses publications ou dans des

dossiers. En collaboration avec la province, Pêches et Océans Canada déploie des efforts pour coordonner l'accès aux données, bien que cette activité ne soit pas hautement prioritaire. Le transfert récent d'information sur un site Internet ministériel pourrait être un pas dans la bonne direction.

28.35 L'information prend de nombreuses formes et le degré de fiabilité diffère. Or, cette fiabilité détermine le statut de l'information dans la communauté scientifique. Bien que des données acceptables sur le plan scientifique soient essentielles pour apprécier la situation des stocks de saumons, toute indication relative à la présence de salmonidés dans un cours d'eau, sinon à leur absence, peut être utile pour les besoins de la planification de l'habitat lorsque des données plus exactes font défaut. Quoiqu'il soit préférable de recueillir les données en se fondant sur des normes reconnues, toute bribe d'information s'avère cependant utile quand les ressources sont limitées.

28.36 Le Ministère devrait accorder une haute priorité à la collecte et à la gestion de l'information sur l'habitat et les stocks de saumons du Pacifique, pour répondre tant aux besoins des gestionnaires de la ressource sur le terrain qu'aux exigences qui entourent la préparation des rapports sur la situation de la ressource.

Réponse du Ministère : *La collecte et la gestion de données sur les stocks et l'habitat du saumon du Pacifique demeureront des activités prioritaires pour le Ministère.*

Assurer la durabilité et protéger la diversité génétique

La durabilité et la diversité génétique du saumon sont tributaires de la conservation et de la protection de l'habitat

28.37 La viabilité du saumon exige un habitat, approprié et abondant, en eaux douces, en estuaire et en milieu marin. Les habitats d'eaux douces sont requis pour le frai, l'éclosion des oeufs et le développement des alevins, l'alimentation et la croissance des saumoneaux, la migration des juvéniles vers l'océan et la remonte des adultes. Malheureusement, l'habitat utilisé par le saumon est menacé, et en de nombreux cas il pourrait avoir été modifié de façon irréversible.

28.38 La situation devient plus grave à mesure que de nouvelles menaces se dessinent. Par exemple, on croit de plus en plus que les soubresauts dans la productivité des stocks de saumons sont liés à des changements soudains du climat marin, lesquels seraient peut–être influencés par une transformation du climat mondial. De tels changements climatiques pourraient avoir des répercussions locales comme une température de l'eau plus élevée et des variations du moment et du volume du débit des rivières. Ces modifications dans l'habitat pourraient avoir des conséquences importantes sur certains stocks de saumons du bassin versant du fleuve Fraser, conduisant ainsi à leur diminution ou à leur perte éventuelle.

28.39 La protection de l'intégralité des stocks aidera à minimiser les conséquences de tels changements, étant donné qu'on ne peut déterminer à l'avance quels stocks sauront mieux s'adapter aux modifications apportées à l'habitat. En outre, une telle protection préserve d'emblée la ressource puisque, si plus de stocks produisent des saumons juvéniles, plus grand sera le nombre total de poissons qui iront vers l'océan. Le grand nombre de poissons qui seront largement dispersés tout le long de la côte peuvent réduire l'impact de prédateurs comme le maquereau et le merlu.

La Politique de gestion de l'habitat du Ministère permet le développement durable et protège la diversité génétique

28.40 Le but de la Politique de gestion de l'habitat du poisson est d'atteindre un « gain net » d'habitats, assurant ainsi des sites adéquats qui puissent garantir la survie des stocks actuels. La Politique favorise l'intégration des besoins en habitats et des objectifs de gestion du poisson. Elle y parvient grâce à des plans concernant autant l'habitat que la production de stocks dans des zones géographiques précises, qu'il s'agisse des bassins versants ou des éléments composant ces bassins. Cette approche facilite l'insertion des priorités relatives à l'habitat du poisson dans une planification intégrée des ressources, généralement produite au niveau régional. L'accent est ainsi mis sur les rapports entre les stocks de saumons et leurs habitats, et sur l'élan donné à la planification de leur productivité continue dans le cadre d'une utilisation intégrée des ressources. La Politique de gestion de l'habitat du poisson reconnaît que les dispositions sur la protection des sites seront appliquées, au besoin, selon les stocks, tout spécialement là où ceux–ci constituent le soutien de collectivités de pêcheurs. Une telle pratique appuie la diversité génétique.

Il faut maintenir la durabilité au niveau des stocks pour optimiser la diversité génétique

28.41 Il y a deux façons d'assurer la durabilité des stocks de saumons. On peut soit se concentrer sur la protection et la production des seuls stocks dominants, peu importe l'espèce, laissant les stocks plus faibles survivre comme ils le peuvent, ou soit canaliser les efforts sur la survie et la production de tous les stocks, qu'ils soient forts ou faibles, peu importe l'espèce. En se concentrant sur la survie des stocks individuels, on respecte la diversité génétique au niveau des espèces elles–mêmes.

28.42 Bien que, par le passé, Pêches et Océans Canada ait géré le saumon en recourant à l'une et l'autre approche, il a surtout ciblé les principaux stocks. Par conséquent, on manque de données sur de nombreux petits stocks jugés actuellement d'importance économique mineure ou nulle. Cependant, compte tenu de la complexité et du nombre des nouveaux problèmes environnementaux et biologiques qui ont des répercussions sur la survie du saumon, une approche plus prudente de la gestion de l'habitat est justifiée. Une plus grande protection de tous les stocks assurera une diversité génétique accrue des espèces, laquelle, en retour, sera une garantie contre des catastrophes telles que des changements climatiques mondiaux.

28.43 Pêches et Océans Canada devrait préciser la mesure dans laquelle il compte appliquer les pratiques de durabilité et de diversité génétique à la gestion des stocks individuels de saumons et à leurs habitats.

Réponse du Ministère : *Pêches et Océans Canada accepte d'apporter des éclaircissements sur la manière dont il entend appliquer le concept du développement durable et celui de la diversité génétique. Le Ministère continuera d'appliquer la Politique de gestion de l'habitat du poisson à l'habitat des stocks de saumons de la Colombie–Britannique.*

28.44 Pêches et Océans Canada devrait élaborer des objectifs et des cibles opérationnels plus explicites pour l'inclusion, dans les plans de pêche, de la durabilité et de la diversité génétique des stocks de saumons. Les liens entre la gestion des captures et la production de poissons, y compris la mise en valeur et la protection de l'habitat, doivent être renforcés.

Réponse du Ministère : *Le lien entre la gestion des prises et la production de poissons, ce qui inclut les mesures de mise en valeur et de protection de l'habitat, sera renforcé.*

La procédure de présentation des projets

La procédure de présentation des projets est le principal outil utilisé pour protéger l'habitat

28.45 La Politique de gestion de l'habitat du poisson a mis en place une procédure de présentation des projets en six étapes, ou stratégies, qui permettent d'évaluer les projets de façon à empêcher la perte des habitats. Tous les projets soumis à Pêches et Océans Canada sont donc examinés pour déterminer si, selon la mise en oeuvre proposée, ils sont susceptibles de transformer l'habitat. Les gestionnaires de l'habitat présentent des recommandations aux promoteurs pour qu'ils modifient leurs projets lorsqu'ils sont susceptibles d'endommager un site. Si des dommages ne peuvent être évités, une autorisation doit être accordée en vertu de la *Loi sur les pêches*, ce qui déclenche l'examen prévu dans le cadre de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* — peu importe la taille du projet.

28.46 Les projets d'aménagement touchant les terres, les rivières et les côtes sont soumis par des particuliers, des entreprises ou des organismes (fédéraux ou provinciaux) à Pêches et Océans Canada ainsi qu'au ministère concerné de la Colombie–Britannique. Les répercussions possibles sur le poisson et sur l'habitat sont déterminées par le personnel des deux ministères selon la fonction que remplit l'habitat, sa productivité, sa spécificité et sa vulnérabilité.

28.47 On estime que, chaque année, la région du Pacifique soumet de 15 000 à 25 000 projets. Bien que Pêches et Océans Canada reçoive probablement la majorité de ces cas par l'intermédiaire du Système de suivi des dossiers touchant l'habitat, nous avons été incapables de déterminer un pourcentage. Les projets soumis proviennent soit des promoteurs eux–mêmes, soit d'autres organismes provinciaux ou fédéraux. Diverses modalités officieuses ont été instaurées à l'échelle de la province pour le reste des projets. Les deux paliers de gouvernement ont établi, individuellement ou conjointement, des lignes directrices pour la gérance des cours d'eau et de l'aménagement des terres, ainsi qu'une procédure documentée pour les travaux relatifs aux cours d'eau, comme le dragage et l'installation de conduits souterrains; on aide ainsi les promoteurs à préparer des projets ne nuisant pas à l'habitat, et on réduit la charge de travail associée à l'examen et à l'évaluation des projets. À cette fin, les deux gouvernements ont collaboré, par exemple, à la préparation du Code de pratiques forestières de la Colombie–Britannique.

28.48 Le mode de présentation des projets varie beaucoup, allant de la simple demande d'information par téléphone, à d'importants projets qui peuvent exiger de nombreuses heures de travail. Le Système de suivi des dossiers touchant l'habitat, de Pêches et Océans Canada, fournit des données à jour complètes sur les projets soumis dans toute la province. Il pourrait servir également de base de données statistiques pour aider le Ministère à évaluer jusqu'à quel point il réalise le principe d'« aucune perte nette ». C'est là un des objectifs de la cueillette de renseignements lors de la procédure de présentation des projets, conformément aux Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson telles qu'énoncées par le Ministère.

On n'accorde pas à la planification toute l'importance qu'elle mérite

28.49 La Politique de gestion de l'habitat du poisson, adoptée en 1986, a dressé un cadre proactif de gestion fondé sur la planification intégrée des ressources; la procédure de présentation des projets constitue l'un des volets de ce cadre mais sans en être l'élément dominant. Il semble cependant que l'approche stratégique du Ministère ait changé face à la conservation et à la protection de l'habitat à la suite de l'adoption, en 1994, des Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson. Ces Lignes directrices, tout en se concentrant sur le processus d'examen des projets, déclarent que le personnel doit être « encouragé » à prendre des initiatives de planification chaque fois que possible plutôt que d'être obligé de le faire. Les contraintes temporelles imposées par le processus de planification, qui exige souvent que les réunions soient tenues en soirée ou durant les fins de semaine pour accommoder le public, ont peut–être découragé la participation aux initiatives de planification au niveau de la collectivité.

La procédure de présentation entraîne certaines pertes d'habitats

28.50 Tous les projets doivent faire l'objet d'une autorisation si l'habitat est détérioré, perturbé ou détruit. Si l'on peut éviter d'en arriver là en établissant des conditions appropriées, comme le moment de la construction ou de l'installation d'un cordon littoral ou d'un brise–lames pour atténuer les répercussions sur l'habitat, une « lettre d'avis » est alors transmise aux promoteurs. Cette lettre précise toutefois que l'avis ne constitue pas une approbation, en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*, pour détériorer, perturber ou détruire l'habitat du poisson. Il est rare qu'un représentant du Ministère fasse une visite de suivi pour assurer le respect de la Loi, même si des projets de ce type peuvent entraîner des modifications mineures à l'habitat du poisson, comme c'est souvent le cas.

28.51 L'accumulation d'un petit nombre d'habitats perdus pourrait entraîner de fortes répercussions. En effet, une telle disparition est probablement la source d'une perte nette, quoique lente, des habitats. Cependant, aucune information sur de telles répercussions cumulatives ne se trouvait dans les dossiers du Ministère, et rien n'indiquait que celui–ci ait effectué des évaluations périodiques, par région ou par bassin versant, pour vérifier si de telles répercussions existaient.

On n'accorde pas suffisamment d'attention à la surveillance et au suivi

28.52 La surveillance des habitats est la huitième stratégie de la Politique de gestion de l'habitat du poisson. Elle exige que le Ministère surveille les effets sur l'habitat des mesures qui ont été proposées pendant l'aménagement et, pour une période limitée, après l'aménagement. Ainsi, on évalue l'efficacité des conditions d'approbation prescrites, qui visent à conserver l'habitat, tout en acquérant de nouvelles connaissances. Si l'on ne prend pas cette stratégie au sérieux, la conservation à long terme de l'habitat est incertaine; les coûts–avantages des décisions prises et des travaux effectués sont difficiles, sinon impossibles, à déterminer, et la possibilité d'appliquer les leçons apprises pour accroître l'efficacité et l'efficience est perdue.

28.53 La vérification interne du Programme de gestion de l'habitat, faite par le Ministère en 1993-1994, avait reconnu que l'on n'accordait pas suffisamment d'attention à la surveillance dans la région du Pacifique; cependant, rien n'indique que le Ministère ait corrigé en profondeur ce problème depuis lors.

28.54 La surveillance comprend deux aspects importants : la surveillance du respect des modalités associées à l'approbation d'un projet, d'une part, et le suivi, quelque temps plus tard, qui permet d'évaluer l'efficacité de ces modalités, d'autre part. Le Ministère effectue une certaine surveillance de la conformité, mais il est limité à environ dix pour cent des petits projets qui comportent des mesures d'atténuation. Cette surveillance n'obéit à aucun processus structuré et n'est exercé que lorsque la charge de travail le permet. En ce qui concerne les plus grands projets, qui requièrent une autorisation prévue au paragraphe 35(2) de la Loi, la surveillance de la conformité et les rapports sont obligatoires pour le promoteur; une surveillance ultérieure peut être exigée par le Ministère s'il le juge nécessaire.

28.55 On note un certain suivi pour évaluer les effets à long terme des modifications subies par les habitats. Pêches et Océans Canada, sous les auspices de son Programme de recherche stratégique, a collaboré avec les ministères de l'Environnement et des Forêts de la Colombie–Britannique ainsi qu'avec l'industrie, les universités et les Premières nations, pour évaluer les effets à long terme de l'exploitation forestière sur l'habitat du saumon. Quelques enquêtes ont également été confiées à des consultants chargés de visiter de nouveau les sites de projets à grande échelle où les habitats ont été modifiés, par exemple la route Coquihalla et le Jones Creek. Ces enquêtes ont démontré que les conditions d'inondation naturelles pouvaient détruire complètement certaines structures en cours d'eau, mettant en question, avec le temps, l'efficacité des projets de redressement prescrits, et l'importance de la protection des habitats actuels.

28.56 Pêches et Océans Canada devrait accroître son niveau de participation aux initiatives de planification régionale et communautaire.

28.57 Pêches et Océans Canada devrait travailler avec la province de la Colombie–Britannique pour améliorer l'efficience de la procédure de présentation des projets, sous réserve de l'établissement d'un cadre de responsabilisation approprié pour répondre au mandat national de protection de l'habitat du Ministère.

28.58 En appliquant la procédure de présentation des projets, Pêches et Océans Canada devrait consacrer davantage de temps et d'efforts à la surveillance de la conformité et au suivi, afin d'évaluer les effets de ses décisions comme gestionnaire de l'habitat, ainsi que son rendement en fonction de l'objectif d'« aucune perte nette ».

(Voir au paragraphe 28.93 la réponse du Ministère.)

Mieux utiliser les « partenariats »

28.59 Dans l'exécution de son programme de conservation et de protection de l'habitat, Pêches et Océans Canada fait appel au soutien et à l'intervention d'un certain nombre de groupes internes et externes. Sans leur aide, le Ministère aurait de la difficulté à exécuter son mandat. Si le Ministère doit appliquer une méthode équilibrée de la gestion de l'habitat, comprenant des éléments tant proactifs (la planification) que réactifs (le processus de présentation des projets), il aura besoin d'une plus grande participation de ces groupes. Pour que tous visent un objectif commun, il faut assurer la coordination de tels efforts, sous la conduite ministérielle et dans un cadre stratégique.

La coordination interne s'améliore, mais des problèmes persistent

28.60 Afin de gérer l'habitat du poisson dans le contexte de la durabilité, il faut établir de bonnes communications internes et instaurer une collaboration entre les gestionnaires des pêches et ceux de l'habitat, entre les gestionnaires de l'habitat et les spécialistes de l'habitat, et entre les gestionnaires de l'habitat et les responsables de l'application des règlements sur l'habitat. La fusion récente du Programme de mise en valeur des salmonidés et du Programme de gestion de l'habitat en une Direction de l'habitat et de la mise en valeur a amélioré la situation, mais il faut faire davantage. Des discussions avec le personnel, il est ressorti que des barrières à la communication existaient toujours malgré les efforts déployés pour rassembler les groupes au moyen d'ateliers et d'autres types d'échanges. De telles barrières contribuent aux malentendus et à l'inefficacité.

28.61 L'étude menée par des pairs spécialisés dans les sciences de l'habitat, dans le cadre de la vérification interne du Programme de gestion de l'habitat en 1993-1994, concluait que la structure en place ne donnait pas lieu à une planification intégrée ni à une analyse des activités de recherche scientifique; elle tendait même à exclure la gestion de l'habitat comme premier destinataire et premier bénéficiaire de cette recherche. De façon plus générale, il est ressorti que les communications entre les directions, et au sein et à l'extérieur de la Direction des sciences, n'étaient pas chose courante. Depuis cette étude, des changements ont été apportés. Le concept d'équipe de gestion a été accepté, et des gestionnaires de zones font dorénavant partie du Comité des sciences de la haute direction, lequel joue un rôle essentiel dans l'établissement des priorités opérationnelles du programme scientifique.

Le Programme de mise en valeur des salmonidés peut appuyer la diversité génétique et favoriser une gestion proactive de l'habitat

28.62 Le Programme de mise en valeur des salmonidés, qui est en place depuis 1977, a contribué à la production globale de saumons en Colombie–Britannique. La mise en valeur ajoute à la production des stocks sauvages, et

maintient ou même crée de nouvelles pêches. Bien que le rétablissement des stocks ait été favorisé par la construction de parcs à poisson et par l'amélioration de cours d'eau, les principaux éléments ont été la construction de piscifactures et de chenaux de frai. Cependant, une part importante des fonds du Programme de mise en valeur contribue également à la protection de l'habitat.

28.63 Le Programme de mise en valeur des salmonidés peut entraîner le maintien ou l'augmentation de la diversité génétique en détournant l'activité de pêche des stocks sauvages moins productifs ou menacés, et en l'orientant plutôt vers les stocks mis en valeur et plus productifs. Les futures activités dans ce domaine pourraient être concentrées sur de petits projets de mise en valeur faisant appel à des installations mobiles. Ces installations peuvent être déplacées rapidement pour soulager temporairement les stocks menacés, surtout au cours des périodes de faible productivité en mer, et ainsi contribuer au rétablissement des stocks et à la protection de la diversité génétique.

28.64 Pêches et Océans Canada a contribué à la protection de l'habitat au moyen de ses programmes publics d'éducation et d'appel à la participation. Cette contribution était soit unilatérale, soit bilatérale (avec le gouvernement de la Colombie–Britannique), utilisant des fonds du Plan vert et du Programme de mise en valeur des salmonidés. Par exemple, il est difficile de trouver, dans la partie inférieure du détroit de Georgie, une rivière ou un ruisseau, et une collectivité qui leur est associée, qui n'ont pas été touchés par ce Programme. Une trousse pédagogique, très prisée des éducateurs, est utilisée dans plus de 200 écoles. En 1995, le Programme avait permis de mettre en place 286 petits projets de mise en valeur, de réhabiliter certains cours d'eau, d'améliorer certains chenaux latéraux et d'établir de petites piscifactures. Environ 236 000 personnes ont participé aux activités du Programme depuis ses débuts. En outre, on a mis en branle une initiative faisant appel à la participation publique, appelée « gardiens de ruisseaux », et produit un manuel sur la réhabilitation des ruisseaux.

28.65 Par conséquent, le Programme de mise en valeur des salmonidés contribue directement à la gestion des habitats; indirectement, il sensibilise aussi les citoyens à l'importance du saumon et de son habitat. Cette initiative d'éducation publique contribuera à amener à la table de planification communautaire un public davantage informé, conscient du besoin de protéger les zones sensibles et prêt à insister, auprès des politiciens locaux, sur l'importance d'une telle action pour la collectivité, la région et la province. À l'avenir, la protection des habitats du poisson en Colombie–Britannique exigera la participation d'un public mieux formé. L'appui continu à ce volet du Programme de mise en valeur est par conséquent essentiel à la conservation et à la protection de l'habitat du saumon en zones urbaines, là où le coho en particulier est en danger.

Les collectivités doivent participer davantage à la planification

28.66 Dans le cadre du Plan d'action du Fraser et du Plan d'action sur l'habitat, plusieurs comités des bassins versants ont été créés pour promouvoir la prise de décisions au niveau local et pour amener les parties intéressées et les collectivités à participer à la résolution des problèmes touchant le saumon. Comme exemples, citons la Quesnel River Watershed Alliance, la Salmon River Watershed Roundtable et la Nicola Watershed Community Round Table. La collaboration entre ces groupes est bonne, selon un rapport produit par le Ministère. De telles initiatives sensibilisent le public aux problèmes de l'habitat du poisson et aident à coordonner les efforts pour les atténuer.

28.67 En outre, la province a reconnu l'importance de telles initiatives et propose de travailler avec les collectivités et de tirer parti du dynamisme des programmes de bénévoles en place. Des organisations non gouvernementales ont apporté d'importantes contributions en participant aux activités de gérance des cours d'eau urbains, comme l'inventaire des principales terres humides de la vallée du Fraser, la plantation d'arbres, les groupes de pression et les activités de surveillance.

L'élan donné par le Programme de mise en valeur des salmonidés et par le Plan vert doit se poursuivre

28.68 Malgré les succès remportés, la soif de connaître et le désir de participer manifestés par le public n'ont pas été assouvis. Si les programmes visant l'éducation publique et la participation doivent être largement utilisés par les gouvernements pour gérer l'habitat, il faut distribuer davantage d'information et préparer des normes et des lignes directrices proposant une orientation générale. Des progrès ont été réalisés jusqu'à maintenant, mais la fin du Plan d'action du Fraser, le 30 mars 1997, a laissé un grand vide. Ce serait du gaspillage que d'abandonner ce processus, alors qu'il a fait la preuve qu'il était porteur d'avenir.

28.69 Face à la demande pressante de faire plus avec moins, de tels programmes prendront encore plus d'importance. Pour que les objectifs de la Politique de gestion de l'habitat du poisson soient atteints, le Ministère doit trouver le moyen de susciter une plus large participation directe du public à des activités comme la planification, la surveillance de la conformité et le rétablissement de l'habitat, activités qui feraient l'objet d'une surveillance ministérielle.

Les groupes autochtones ont un plus grand rôle à jouer dans la gestion de l'habitat

28.70 La Stratégie des pêches autochtones apporte une contribution à la conservation et à la protection de l'habitat. Des projets sont financés en vertu des modalités d'ententes annuelles officielles, négociées par le Ministère avec des groupes des Premières nations. Par exemple, les 75 ententes signées en 1995-1996 représentent un coût total de 15,6 millions de dollars. De ces ententes, 23 comprenaient des projets d'habitat au coût total de 800 000 $. Des rapports définitifs présentent un bilan des travaux et des dépenses, mais non pas des résultats obtenus.

28.71 En tant que mécanisme d'exécution, la Stratégie peut mettre en oeuvre les futurs programmes de protection de l'habitat. Cependant, les éléments de la Stratégie touchant l'habitat doivent être davantage structurés et ciblés; ils doivent être coordonnés avec les autres activités menées dans les bassins versants pour maximiser leur apport à la gestion de l'habitat. Dans de nombreuses ententes, des agents de pêche autochtones sont chargés des activités de gestion des pêches, mais non pas des activités portant sur l'habitat en particulier. Des comités de planification locaux coordonnent les activités de rétablissement et de protection. Des normes et des lignes directrices sont requises pour améliorer la surveillance des habitats ainsi que la collecte des données sur les sites et la préparation des rapports.

Participation gouvernementale

Les gouvernements deviennent davantage proactifs dans la gestion de l'habitat

28.72 Pêches et Océans Canada ainsi que le ministère de l'Environnement, des Terres et des Parcs de la Colombie–Britannique sont actuellement représentés dans plusieurs groupes de planification. Ces groupes contribuent tous à la planification de l'habitat au niveau régional; dans certains cas comme celui du Programme d'action environnementale de Burrard Inlet, ces mêmes groupes collaborent au processus de présentation des projets en s'associant aux opérations de sélection, et en s'occupant des demandes ayant trait à l'utilisation des terres et aux mesures d'atténuation.

28.73 D'autres groupes, comme celui qui s'occupe du Programme de gestion de l'estuaire du fleuve Fraser, n'ont pas de pouvoir d'exécution et comptent sur le gouvernement pour appliquer toute modalité imposée dans le cadre de la procédure de présentation des projets. À l'exception du Conseil du bassin du Fraser qui couvre le bassin versant de ce fleuve, chaque groupe est limité à sa zone d'influence. La coordination de tels groupes est donc une responsabilité importante pour les paliers supérieurs de gouvernement.

Les administrations municipales appuient les approches de planification, mais des problèmes persistent

28.74 Au moyen de plans communautaires officiels et de règlements, les administrations municipales ont une incidence directe sur la gestion de l'habitat. Les gouvernements locaux contrôlent le zonage et la plus grande partie de l'aménagement des terres. En fait, l'aménagement des sols est à l'origine des plus importantes répercussions qui soient sur les écosystèmes en milieu urbain. Les administrations municipales, grâce à des lois provinciales comme la *Municipal Act*, la *Land Titles Act* et la *Local Services Act* et son règlement de lotissement, la *Health Act* et la *Growth Strategies Act,* disposent des outils leur permettant de protéger l'environnement si elles décident de le faire. En outre, les plans officiels des collectivités peuvent protéger les écosystèmes locaux par des compensations pour la densité de l'aménagement, des zones d'aménagement concentré et des permis spéciaux d'aménagement.

28.75 Des progrès ont été réalisés au niveau municipal, surtout dans la planification de l'utilisation des terres. Un certain nombre d'administrations municipales ont désigné des zones sensibles dans leurs plans officiels. Pêches et Océans Canada prend part à l'examen de ces plans ainsi que des plans régionaux. La détermination et la désignation de zones sensibles constituent l'un des principaux outils pour la protection des ressources aquatiques et riveraines et de leurs habitats.

28.76 Pêches et Océans Canada a signé quelques protocoles d'entente avec des administrations municipales comme celle du district de North Vancouver. Des discussions sont en cours avec Coquitlam, Surrey et Langley. Ces administrations prévoient appuyer le travail des comités d'examen environnemental en précisant les rôles, les responsabilités et les ressources en matière de protection de l'environnement.

28.77 Ces réalisations sont encourageantes, mais certains problèmes persistent. Par exemple, un rapport commandé par Pêches et Océans Canada sur le Comox–Strathcona Watershed Committee, créé en 1995, a souligné la réticence du Ministère à s'éloigner d'une procédure de présentation des projets, de nature réactive, pour adopter une approche davantage proactive face à la planification de l'utilisation des terres, laquelle peut faire appel à l'information fournie par les participants.

28.78 Les administrations municipales ont soulevé un certain nombre de préoccupations, comme leur réticence à incorporer la protection de l'habitat du poisson dans leurs règlements, parce qu'elles ne se sentent pas compétentes sur le plan technique, qu'elles ne veulent pas assumer des responsabilités fédérales et qu'elles se soucient des coûts additionnels. De plus, les municipalités ont demandé davantage d'information et de normes aux gouvernements supérieurs. Moins de la moitié des administrations municipales ont établi des lignes directrices et des mesures réglementaires qui pourraient être appliquées. L'examen des dossiers de vérification n'a permis de découvrir qu'un seul exemple d'administration municipale, le district de North Vancouver, qui a véritablement incorporé les lignes directrices d'aménagement des terres dans ses règlements. Étant donné que le Ministère n'a pas le pouvoir d'exiger des municipalités qu'elles adoptent de telles lignes directrices, il doit se contenter de les convaincre de faire ainsi.

La responsabilisation est nécessaire

La responsabilisation concernant la délégation de pouvoirs en matière de gestion de l'habitat fait défaut

28.79 Certaines ententes permettent de coordonner les activités de Pêches et Océans Canada et de la province en matière de protection. De telles modalités ne sont pas sujettes à une surveillance et à une vérification du Ministère, même si celui–ci est, au bout du compte, responsable de la conservation et de la protection. Dans des rapports antérieurs, le vérificateur général notait qu'il y avait une baisse du niveau de conformité chez les promoteurs de projets lorsque les dispositions de surveillance et d'application des règlements étaient mises en oeuvre par les provinces.

28.80 Deux rapports récents, l'un sur la conformité aux dispositions relatives à la protection des cours d'eau en vertu de *The Forest Practices Code Act* et l'autre, un rapport préliminaire sur la conformité aux règlements d'aménagement urbain, indiquent que des problèmes persistent en l'absence d'une surveillance adéquate de la conformité par le gouvernement.

28.81 Pêches et Océans Canada devrait vérifier les activités de surveillance provinciales et municipales, ou négocier des ententes avec les autres paliers de gouvernement pour faire en sorte que les exigences de la *Loi sur les pêches* soient satisfaites, et que le Ministère reçoive des rapports périodiques sur les travaux menés, conformément à un cadre de responsabilisation convenu. Il n'y a pas de tel cadre en ce moment, bien que Pêches et Océans Canada obtient une certaine information en vertu des modalités de collaboration mises en place. La pièce 28.5 présente un cadre des modalités de responsabilisation.

Pièce 28.5

Cadre des modalités de responsabilisation

Élément	Description	Où les trouver
Attentes claires	Les objectifs visés, les réalisations prévues et les règles à suivre doivent être explicites, compris et convenus.	Mission, mandat et objectifs
Rôles et responsabilités clairs	Les rôles et les responsabilités des parties engagées dans un rapport de responsabilisation doivent être bien compris et convenus.	Obligation des parties contractantes
Attentes qui correspondent aux capacités	Les attentes de rendement doivent correspondre aux capacités (pouvoirs, compétences et ressources) de chaque partie.	Cadre juridique Pouvoirs
Communication d'information crédible	Une information crédible et opportune doit être transmise pour signaler les réalisations et les leçons apprises.	Mesures du rendement Régime d'établissement de rapports
Examen raisonnable et rajustement	Un examen éclairé du rendement, suivi d'une rétroaction, devrait être effectué par les parties responsables, pour déterminer les réalisations et les problèmes, ainsi que les correctifs nécessaires.	Rapport d'un vérificateur de l'extérieur Mécanismes d'examen et de correction

L'Entente générale sur les pêches de 1985 ne prévoit pas la responsabilisation

28.82 L'objectif de l'Entente générale sur les pêches était de favoriser la coopération. La section portant sur la stratégie comprend une disposition relative à la préparation de lignes directrices décrivant les processus et les procédures à suivre par les gouvernements, provincial et fédéral, lorsque des questions particulières sont soulevées. Cependant, rien n'indique que l'on ait prévu officiellement la responsabilisation en vertu de l'Entente. En outre, les protocoles élaborés en vertu de l'Entente ne font aucune mention de la responsabilisation.

Les modifications que l'on propose d'apporter à la *Loi sur les pêches* pourraient résoudre le problème de la responsabilisation

28.83 Le rapport du Ministère présenté à son ministre au sujet de l'Atelier national sur la délégation de pouvoirs en matière d'habitat, qui a eu lieu en novembre 1996, précise que la surveillance est l'un des critères reconnus pour justifier une telle délégation. On s'entendait pour dire que le Ministère devait prendre les devants dans la détermination et la définition des objectifs, de la méthodologie et des échéanciers de surveillance et d'évaluation, y compris la réalisation de vérifications. On estimait que des mécanismes, transparents et publics, de présentation de rapports étaient nécessaires pour assurer la responsabilisation.

28.84 Dans le débat parlementaire au sujet des modifications à apporter à la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches et des Océans a déclaré que les provinces qui ont obtenu une délégation de pouvoirs en matière d'habitat du poisson devront démontrer qu'elles respectent les normes nationales de protection de l'habitat. Cette démonstration sera fournie au moyen d'un cadre approprié de responsabilisation, comprenant la présentation de rapports au gouvernement fédéral sur la situation de l'habitat, et des vérifications fédérales périodiques de leur rendement. Une telle responsabilisation montrerait la capacité du Ministère d'assurer le leadership et la surveillance dans les domaines de la conservation et de la protection de l'habitat, conformément à son mandat national.

28.85 Pêches et Océans Canada devrait examiner le rendement des modalités actuelles de coopération en Colombie–Britannique et miser sur les modèles qui ont produit des résultats positifs en conservation de l'habitat.

28.86 Les ententes établissant de telles modalités de coopération devraient énoncer les objectifs et bien définir les rôles et les responsabilités, ainsi que les résultats prévus et les exigences en matière de coordination des programmes, de rapports de rendement et d'évaluation.

(Voir au paragraphe 28.93 la réponse du Ministère.)

Relations entre le Canada et la Colombie–Britannique

Il est possible d'améliorer les relations entre le Canada et la Colombie–Britannique

28.87 Le ministre des Pêches et des Océans cherche à partager, avec des groupes liés aux pêches, la responsabilité, la prise de décisions et la gestion des coûts au moyen d'ententes à long terme entre partenaires. Cela répond à l'intérêt considérable manifesté par les parties intéressées en faveur d'une participation directe à la gestion des pêches. La question a pris une plus grande importance en raison des négociations fédérales–provinciales tenues dernièrement sur la gestion du saumon en Colombie–Britannique.

28.88 L'Entente entre le Canada et la Colombie–Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique, signée en avril 1997, prévoit un engagement fédéral–provincial accru envers la protection des stocks de poissons, et le rétablissement et la protection de l'habitat. Les initiatives politiques seront examinées et coordonnées par le Conseil des ministres des pêches. Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique avisera les ministres des pêches au sujet de la conservation et de l'utilisation durable à long terme des ressources de salmonidés et de leurs habitats. Il devra en outre présenter un rapport public sur la situation du saumon et de l'habitat. L'Entente prévoit que le Ministère consacrera de nouveaux fonds aux initiatives de gérance dans le cadre de la Stratégie de revitalisation du saumon du Pacifique.

La province a publié sa stratégie sur les pêches

28.89 La première étape de l'application des dispositions relatives à la protection de l'habitat, que prévoit la nouvelle Entente entre le Canada et la Colombie–Britannique, énonce que les deux gouvernements établiront conjointement des objectifs ainsi qu'un cadre stratégique que concrétiseront des ententes de travail pour atteindre ces objectifs. La province a publié son propre document de travail, The B.C. Fisheries Strategy, en mai 1997. On y indique que la conservation est le premier principe directeur et que la sauvegarde du poisson constitue la priorité. Le document ajoute que l'habitat doit être protégé et rétabli dans toute rivière et tout cours d'eau qui produisent du saumon. L'objectif actuel de la politique du Ministère est de réaliser un « gain net » d'habitat productif en se fondant sur le principe directeur d'« aucune perte nette » appliqué à chaque projet. Les positions de la province et de Pêches et Océans Canada sont analogues, et tous deux appuient le maintien de la diversité génétique. Toutefois, le Ministère n'empêche pas la perte d'habitats en recourant à la procédure actuelle de présentation des projets, et la protection des habitats, cours d'eau par cours d'eau, peut être tout aussi difficile. Si les principaux objectifs des

deux gouvernements peuvent être conciliés, on pourrait alors songer à une approche conjointe dans un cadre stratégique de protection de la ressource et de son habitat.

28.90 La nouvelle Entente reconnaît les domaines de collaboration actuelle entre les deux gouvernements. Par exemple, elle cherche à réorganiser la charge de travail occasionnée par l'examen des projets, de façon à éviter le double emploi. Elle présente également des mesures administratives destinées à rationaliser la procédure, comme la délégation mutuelle de pouvoirs entre les gouvernements, ou le regroupement de membres du personnel dans des frontières administratives communes pour les activités concernant les projets et la procédure de surveillance dans les bassins versants. L'Entente reconnaît également le besoin de rapprocher les clients et les parties intéressées au sein du processus décisionnel entourant le saumon et l'habitat. D'importantes initiatives politiques seront élaborées de concert avec les parties par l'entremise d'un groupe conjointement constitué. Ce groupe donnera ses avis au Conseil des ministres des pêches sur le rétablissement de l'habitat et sur les questions de mise en valeur, par le truchement d'un comité consultatif sur le renouveau des pêches.

Le Ministère doit revoir la Politique de gestion de l'habitat du poisson

28.91 Pêches et Océans Canada n'a pas fait l'examen de l'efficacité de la Politique de gestion de l'habitat du poisson en matière de conservation et de protection depuis son adoption en 1986. Nous croyons comprendre que la Politique sera incluse dans la stratégie de développement durable et dans le plan d'action que le Ministère présentera à la Chambre des communes en décembre. Ainsi, les objectifs, les buts et l'approche stratégique de la Politique de gestion seront soumis au débat public.

28.92 Il existe donc, pour Pêches et Océans Canada, une possibilité de mettre en place les éléments d'un cadre stratégique pour la gestion de la pêche au saumon et de l'habitat du poisson, comme la Colombie–Britannique elle–même l'a fait dans son document, et d'obtenir l'opinion du public à ce sujet. La réponse aux propositions du Ministère pourrait ensuite être utilisée pour formuler la position ministérielle lors des prochaines négociations avec la province.

28.93 Pêches et Océans Canada devrait revoir l'efficacité de sa politique et de son programme de gestion de l'habitat et préparer une approche stratégique pour guider ses négociations avec la Colombie–Britannique en vue d'une nouvelle entente auxiliaire sur la conservation et la protection de l'habitat.

Réponse du Ministère : *Pêches et Océans Canada entreprend un examen interne du programme de gestion de l'habitat dans la région du Pacifique. L'examen a pour objectif de fournir un cadre stratégique pour la livraison de ce programme. Cet examen est le résultat de l'Entente entre le Canada et la Colombie–Britannique de 1997 qui vise à offrir un programme de gestion de l'habitat coordonné et équilibré.*

Conclusion

28.94 Les stocks et les habitats du saumon du Pacifique sont menacés. Bien que la *Loi sur les pêches* et la Politique de gestion de l'habitat du poisson assurent le fondement législatif nécessaire pour que le Ministère soit en mesure de gérer le saumon du Pacifique et son habitat et d'en assurer la durabilité, les résultats indiquent que cela n'est pas complètement le cas. La préparation de la stratégie de développement durable et du plan d'action pourrait donner l'occasion au Ministère de s'occuper des problèmes soulevés dans la présente vérification.

À propos de la vérification

Objectif

Nous avons cherché à déterminer si le saumon du Pacifique était géré de façon à en assurer la conservation et la durabilité.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Ministère :

- dispose de bases de données adéquates sur l'habitat du poisson et l'évaluation des stocks, bases qui soient accessibles et utilisées par les décisionnaires;
- dispose d'un programme scientifique permettant de déterminer la production de poisson des principaux habitats en eaux douces ou marines;
- applique la *Loi sur les pêches* et les règlements qui en découlent, particulièrement la Politique de gestion de l'habitat du poisson, de façon à réaliser l'objectif précisé de « gain net » en appliquant, premièrement, le principe directeur d'« aucune perte nette » et, deuxièmement, en mettant en valeur l'habitat chaque fois que possible;
- utilise le Programme de mise en valeur des salmonidés et la Stratégie des pêches autochtones pour assurer la durabilité de la ressource;
- conclue des partenariats, partout où cela est possible et chaque fois que cela est possible, pour améliorer les efforts de protection de l'habitat du poisson ainsi que la production de poisson dans des zones ne relevant pas de sa juridiction, et pour tirer tous les avantages possibles des ressources financières qui sont à sa disposition.

Méthode

Nous avons tenu des réunions ou des conversations téléphoniques avec le personnel du Ministère de l'administration centrale à Ottawa, du bureau régional du Pacifique à Vancouver et des bureaux de district à Nanaimo (île de Vancouver) et New Westminster. Nous avons examiné les dossiers et la documentation de Pêches et Océans Canada, ainsi que des rapports externes émanant d'un certain nombre de sources et portant sur le saumon du Pacifique.

Équipe de vérification

Geoffrey Robins
John Sokolowski

Gregory Springate
Deborah Irwin

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. John McCullough.

Chapitre 29

Industrie Canada

La gestion du programme de prêts aux petites entreprises

Table des matières

Page

Points saillants 29-5

Introduction 29-7

Les petites entreprises apportent une contribution importante à l'économie canadienne 29-7

Objet et fonctionnement du programme de prêts aux petites entreprises 29-7

Le niveau d'activité s'est accru considérablement depuis 1993 29-9

Le secteur des petites entreprises a fait l'objet de nombreuses études récentes 29-10

Objet de la vérification 29-12

Observations et recommandations 29-12

Objectifs du Programme et évaluation des résultats 29-12

Il faut définir clairement les résultats escomptés 29-12

Il faut assurer une conception optimale du Programme 29-15

Objectif de recouvrement intégral des coûts 29-16

Le Programme vise à recouvrer intégralement ses coûts 29-16

Les systèmes et les pratiques de prévision du rendement futur du Programme doivent être renforcés 29-17

Prestation du Programme 29-18

Les demandes d'indemnisation des prêteurs doivent être évaluées plus minutieusement 29-18

Des emprunteurs apparentés ont obtenu des prêts dépassant la limite 29-19

Il est possible de réduire le montant d'intérêt versé aux prêteurs 29-23

Obligation de rendre compte au Parlement 29-23

Une meilleure information sur le rendement s'impose 29-24

L'information sur les emplois créés ne correspond pas aux résultats réels 29-24

Conclusion 29-25

À propos de la vérification 29-26

Encadrés

Étude de cas 1 - Exemple de prêt ayant fait l'objet d'une demande d'indemnisation 29-20

Étude de cas 2 - Exemple de prêt où toutes les obligations ont été respectées 29-21

Pièces

29.1 Principales modifications apportées au programme de prêts aux petites entreprises 29-8

29.2 Valeur des prêts accordés, par exercice, au titre de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) 29-10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.3 Prêts LPPE consentis selon l'âge de l'entreprise 29-11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.4 Prêts LPPE consentis par des institutions financières en 1996-1997 29-12

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.5 Valeur des indemnisations versées aux prêteurs par exercice 29-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.6 Valeur des indemnisations versées en 1996-1997 selon l'année d'émission des prêts en défaut de remboursement 29-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.7 Exemples de cas de dépassement de la limite pour des prêts LPPE 29-22

Industrie Canada

La gestion du programme de prêts aux petites entreprises

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Vérificateur responsable : Harry A. Ruthnum

Points saillants

29.1 Les petites entreprises jouent un rôle très important dans notre économie. En 1994, plus de 98 p. 100 de toutes les entreprises du Canada étaient de petites entreprises ayant moins de 50 employés. En 1995, les petites entreprises ont apporté une contribution de 43 p. 100 à la production économique du secteur privé du Canada. En revanche, l'absence de financement à des conditions raisonnables a souvent été dénoncée comme un obstacle de taille à la croissance des petites entreprises.

29.2 L'objet du programme de prêts aux petites entreprises (le Programme) est d'accroître l'accès aux prêts en vue de l'établissement, de l'agrandissement, de la modernisation et de l'amélioration des petites entreprises. L'octroi de nouveaux prêts en vertu du Programme prendra fin le 31 mars 1998, à moins que le gouvernement ne décide de reconduire ce dernier. Ainsi se présente l'occasion de mieux définir les résultats escomptés du Programme et d'améliorer la mesure du rendement. Aux fins de la décision qui devra être prise au regard du renouvellement du Programme, il importera de tenir compte des besoins des petites entreprises dans une économie canadienne et un contexte des affaires en mutation. Le double objet d'accroître l'accès aux prêts à des taux raisonnables et de recouvrer simultanément tous les coûts nécessite une analyse attentive.

29.3 Le Programme de prêts aux petites entreprises subira une perte nette estimative de 210 millions de dollars pour les prêts consentis entre 1993 et 1995. Le Programme s'est engagé désormais dans la voie du recouvrement intégral des coûts, mais compte tenu du barème actuel des frais et du ratio de partage des pertes, il n'est pas sûr que l'objectif de recouvrement intégral des coûts puisse être atteint. Une surveillance attentive et de meilleurs systèmes de prévision du rendement futur du Programme s'imposent.

29.4 Industrie Canada exige que les prêteurs se conforment aux dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ainsi qu'à son règlement d'application, et respectent le principe de prudence et de diligence lorsqu'ils accordent des prêts. Le Ministère doit resserrer ses procédures de vérification des demandes d'indemnisation afin de s'assurer que ce principe est respecté. Il doit également prendre des mesures afin de réduire au minimum l'intérêt qu'il verse sur les indemnisations demandées par les prêteurs. La portée de la *Loi* en ce qui a trait aux prêts à des emprunteurs liés nécessite des éclaircissements.

29.5 Il importe que le Ministère communique au Parlement l'information dont celui–ci a besoin pour déterminer si le Programme est géré avec efficience et atteint ses objectifs. Il faut aussi plus de rigueur dans l'évaluation de l'incidence du Programme sur la création d'emplois.

Introduction

Les petites entreprises apportent une contribution importante à l'économie canadienne

29.6 En 1994, plus de 98 p. 100 de toutes les entreprises du Canada étaient de petites entreprises ayant moins de 50 employés. En 1996, un Canadien sur deux travaillait dans une petite entreprise. Du reste, il est bien connu que la proportion des emplois créés par les petites entreprises est supérieure à leur part de l'emploi existant.

29.7 Les petites entreprises jouent un rôle très important dans notre économie. Dans de nombreuses régions du Canada, elles sont au coeur de l'activité économique et du développement communautaire. Parfois, ce sont elles qui deviennent les grandes entreprises de demain. En 1995, les petites entreprises ont apporté une contribution de 43 p. 100 à la production économique du secteur privé du Canada.

29.8 L'expérience en gestion, l'accès aux marchés, l'accès au financement, l'application des technologies, les politiques budgétaires et monétaires sont autant de facteurs importants qui contribuent à la réussite des petites entreprises. Le financement, toutefois, est vital pour ces dernières, en particulier dans leurs premières années. Le plus souvent, le capital initial provient des propriétaires ou de leurs familles et amis. Une bonne partie des capitaux propres additionnels dérivent des gains de l'entreprise. L'autre source importante de financement est l'emprunt, surtout auprès des banques à charte, des caisses populaires, des coopératives de crédit et des sociétés de fiducie. L'absence de financement à des conditions raisonnables a souvent été dénoncée comme un obstacle de taille à la croissance des petites entreprises.

29.9 Les gouvernements des pays industrialisés jouent traditionnellement un rôle important pour améliorer l'accès au capital, par du financement et/ou par des garanties de prêt, dans le but de créer des emplois et de stimuler la croissance économique. En outre, les gouvernements sont intervenus dans le financement des petites entreprises pour contrer les effets négatifs des ralentissements dans les cycles des entreprises. Le programme de prêts aux petites entreprises (le Programme) compte parmi les initiatives prises par le gouvernement fédéral pour atteindre ces objectifs.

29.10 Le programme de prêts aux petites entreprises est l'un des nombreux programmes fédéraux qui visent à aider les petites entreprises. Ainsi, certains programmes d'organismes de développement régional et la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative* servent à couvrir les pertes des prêteurs sur les prêts aux petites entreprises. La Banque de développement du Canada accorde aussi un financement direct aux petites entreprises. Deux provinces ont mis en place des programmes semblables au programme de prêts aux petites entreprises.

Objet et fonctionnement du programme de prêts aux petites entreprises

29.11 Le programme de prêts aux petites entreprises a été créé en 1961 dans le but d'offrir des garanties de prêt aux institutions de crédit du secteur privé. Le Programme vise à encourager les prêteurs à consentir des prêts, à des conditions raisonnables, pour l'établissement, l'agrandissement, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises, en assumant une partie des pertes nettes des prêteurs en cas de défaut de remboursement d'un prêt garanti. Le Programme est bien connu dans le milieu des petites entreprises et des institutions financières. La pièce 29.1 présente les principales modifications apportées au Programme entre la date de sa création, en 1961, et la date de sa dernière modification, en 1995. Le Programme comporte une disposition de temporarisation en vertu de laquelle il a été reconduit à maintes reprises depuis 1961 pour des périodes de prêt déterminées. L'octroi de nouveaux prêts en vertu du Programme prendra fin le 31 mars 1998, à moins que le gouvernement ne décide de reconduire ce dernier.

Pièce 29.1

Principales modifications apportées au programme de prêts aux petites entreprises

1961	• Le Programme est créé. • Le Programme est dispensé par le ministère des Finances. • Les banques à charte sont les seuls prêteurs admissibles. • Le montant maximum d'un prêt est de 25 000 $.
1970	• Les coopératives de crédit, les caisses populaires et d'autres sociétés coopératives ainsi que les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance deviennent admissibles à titre de prêteurs.
1971	• Les petites entreprises admissibles sont définies comme des entreprises dont le revenu est inférieur à 1 million de dollars. • Le montant maximal d'un prêt est porté à 50 000 $.
1974	• Les succursales du Trésor de la province de l'Alberta sont ajoutées comme prêteurs admissibles.
1977	• Les petites entreprises admissibles sont définies comme des entreprises dont le revenu est inférieur à 1,5 million de dollars. • Le montant maximal d'un prêt est porté à 75 000 $.
1978	• La responsabilité du Programme est confiée au ministère de l'Industrie et du Commerce.
1980	• Le montant maximal d'un prêt est porté à 100 000 $.
1985	• Les petites entreprises admissibles sont définies comme des entreprises dont le revenu est inférieur à 2 millions de dollars. • Des frais d'enregistrement de 1 % sont imposés.
1993	• Les petites entreprises sont définies comme des entreprises dont le revenu est inférieur à 5 millions de dollars. Des sociétés dans certains secteurs (y compris les professions) deviennent admissibles au financement du Programme. • Le montant maximal d'un prêt est porté à 250 000 $ • Le pourcentage de financement permis passe de 80 % à 100 % pour le matériel, et de 90 % à 100 % pour les terrains et les immeubles. • Le taux d'intérêt maximal passe du taux préférentiel majoré de 1 % au taux préférentiel majoré de 1,75 %. • Le pourcentage du montant des prêts que garantit l'État passe de 85 % à 90 %. • Les frais d'enregistrement sont portés à 2 %.
1995	• Le pourcentage de financement permis est réduit à 90 % (pour les prêts consentis après le 31 décembre 1995). • Le taux d'intérêt maximal ne doit pas être supérieur au taux préférentiel majoré de 3 %. • Des frais d'administration annuels de 1,25 % sont imposés. • Le pourcentage du montant des prêts que garantit l'État aux prêteurs est réduit à 85 % (pour les prêts consentis après le 31 décembre 1995).

29.12 Les prêts garantis sont accessibles à toutes les entreprises dont les ventes ne sont pas supérieures à cinq millions de dollars, à l'exception des exploitations agricoles, des organisations religieuses et des organismes sans but lucratif. Le montant maximal qui peut être prêté, à tout moment au titre du Programme, est de 250 000 $ par emprunteur. Ce montant peut servir à financer jusqu'à 90 p. 100 de l'achat ou de l'amélioration d'un terrain, d'un immeuble ou de matériel. Le délai maximal de remboursement d'un prêt est fixé à dix ans. Les prêts aux petites entreprises ne peuvent s'appliquer : à l'acquisition d'actions; à l'achat de stocks, de fonds de commerce ou de biens incorporels; au financement du fonds de roulement; ou au refinancement de la dette existante.

29.13 Les institutions de crédit accordent des prêts directement aux emprunteurs et sont responsables de tous les aspects de la gestion du crédit, dont la réalisation des biens donnés en nantissement contre un prêt en cas de défaut de remboursement par l'emprunteur. Les prêts peuvent être assortis de sûretés personnelles ou d'entreprise. La sûreté personnelle n'est pas garantie et ne peut dépasser 25 p. 100 du montant du prêt. Les emprunteurs paient des frais initiaux de 2 p. 100 du montant emprunté au moment de l'enregistrement de la garantie de prêt. Les prêteurs versent des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 du solde mensuel moyen non remboursé pour les prêts émis après le 31 mars 1995. Ces frais d'administration peuvent être transmis aux emprunteurs par une augmentation du taux d'intérêt. En cas de défaut de remboursement d'un prêt garanti, le Programme verse au prêteur 85 p. 100 du montant net non remboursé. La perte maximale de chaque prêteur admissible au remboursement est généralement limitée à 10 p. 100 de tous ses prêts garantis enregistrés. Les taux d'intérêt exigés par les prêteurs ne peuvent être supérieurs au taux préférentiel majoré de 3 p. 100, dans le cas des prêts à taux variable, ou au taux d'intérêt applicable pour prêt hypothécaire à l'habitation, majoré de 3 p. 100, dans le cas des prêts à taux fixe.

29.14 La Direction de l'administration des prêts aux petites entreprises, qui relève d'Industrie Canada, est chargée d'enregistrer les garanties de prêt, de faire en sorte que les prêteurs et les emprunteurs se conforment aux dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ainsi qu'à son règlement d'application, et de traiter les demandes d'indemnisation des prêteurs pour les prêts en défaut de remboursement. La Direction disposait d'un effectif de 35 employés et d'un budget administratif de 2,3 millions de dollars en 1996-1997. Le Bureau de l'entrepreneurship et de la petite entreprise, au Ministère, a la responsabilité d'assurer l'orientation stratégique globale du programme de prêts aux petites entreprises.

29.15 Les organismes de développement régional — l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, le Bureau fédéral de développement régional (Québec) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — se voient imputer les coûts assumés par Industrie Canada pour les indemnités versées dans leurs territoires respectifs, moins le revenu provenant des frais.

Le niveau d'activité s'est accru considérablement depuis 1993

29.16 En 1993, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* a subi d'importantes modifications. Le but était d'assouplir les critères d'admissibilité, d'augmenter les montants du financement possible et de réduire les exigences de garantie personnelle. En 1995, d'autres modifications ont été apportées en vue de réduire le pourcentage de financement autorisé et le ratio de partage des pertes, d'imposer des frais d'administration annuels et d'augmenter le taux d'intérêt maximal. Comme le montre la pièce 29.2, le niveau d'activité s'est accru considérablement dans les deux années qui ont suivi les modifications de 1993 et a diminué par la suite.

Pièce 29.2
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.17 Au cours des quatre dernières années, quelque 177 000 nouveaux prêts ont été garantis pour une valeur d'environ 11,2 milliards de dollars. Le Budget fédéral de 1997 a relevé le plafond autorisé pour les prêts pouvant être consentis, de 12 milliards de dollars à 14 milliards de dollars. Le total des prêts garantis non remboursés au 31 mars 1997 était de 6 milliards de dollars; le passif éventuel du gouvernement se limitait à un maximum de 1,4 milliard de dollars de ce montant.

29.18 Le Programme sert généralement à financer des entreprises nouvelles ou récentes (d'un à trois ans d'existence). Comme l'illustre la pièce 29.3, 66 p. 100 des nouveaux prêts consentis en 1996-1997, selon la valeur, ont été accordés à des entreprises nouvellement créées (47 p. 100) et à des entreprises en activité depuis moins de trois ans (19 p. 100).

Pièce 29.3
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.19 Les banques à charte ont consenti à verser 1,5 milliard de dollars ou 78 p. 100 des prêts garantis en 1996-1997 (voir la pièce 29.4). Elles détenaient 4,8 milliards de dollars, ou 80 p. 100, du total des garanties de prêts non remboursés au 31 mars 1997. Les prêts non remboursés garantis par le Programme représentaient plus de 20 p. 100 des prêts bancaires commerciaux se rapportant à des montants de moins de 250 000 $.

Pièce 29.4
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

29.20 Comme l'illustre la pièce 29.5, le niveau des demandes d'indemnisation a aussi augmenté considérablement depuis 1993. Entre le 1er avril 1993 et le 31 mars 1997, Industrie Canada a réglé 8 217 demandes d'indemnisation pour un montant de 274 millions de dollars et a perçu des frais de 233 millions de dollars. Sur les demandes d'indemnisation réglées en 1996-1997, la moitié se rapportait à des prêts consentis en 1994-1995 et environ le tiers, à des prêts de 1993-1994 (voir la pièce 29.6). Près de 75 p. 100 de la valeur des indemnisations versées s'appliquait à des prêts consentis à de nouvelles entreprises.

Pièce 29.5
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Pièce 29.6
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Le secteur des petites entreprises a fait l'objet de nombreuses études récentes

29.21 De nombreuses études sur le secteur des petites entreprises ont été réalisées ces dernières années. Au niveau fédéral, le rapport, préparé conjointement par le ministère des Finances et Industrie Canada en 1994 et intitulé « Pour l'essor de la petite entreprise », signalait que la croissance des petites entreprises était un facteur déterminant de la création d'emplois au Canada. Le rapport insistait également sur le caractère crucial de l'accès au capital et sur l'importance d'un environnement opérationnel favorable à la croissance des petites entreprises. Il exposait les moyens que le gouvernement entendait prendre pour créer cet environnement, soit collaborer de près avec les autres intervenants économiques et mettre en place de nouvelles politiques et de nouveaux programmes à l'appui des petites entreprises.

29.22 Le rapport d'octobre 1994 du Comité permanent de l'industrie de la Chambre des communes, « Pour financer le succès de la PME », indiquait que le programme de prêts aux petites entreprises devrait continuer à financer les petites entreprises. Toutefois, le Comité se disait préoccupé de l'augmentation des coûts du Programme et avançait que, pour tout changement, il convenait de tenir compte non seulement des coûts mais aussi des avantages considérables. Il évoquait également la possibilité d'une préférence accordée par le Programme au financement bancaire par opposition au financement par d'autres établissements. Enfin, le Comité estimait que les garanties gouvernementales devaient servir à accroître l'accès au crédit plutôt qu'à permettre aux prêteurs de réduire leur risque sur des prêts qu'ils auraient consentis de toute façon sans ces garanties.

29.23 En novembre 1994, le Comité de travail sur les petites entreprises, établi par les ministres des Finances et de l'Industrie et constitué principalement de représentants de petites entreprises, a rendu public un rapport intitulé « Franchir les obstacles ». Le rapport mettait en évidence les défis de taille auxquels faisaient face les petites et moyennes entreprises. Un de ces défis a trait à l'obtention d'un soutien financier convenable à l'expansion. Selon le rapport, sans ce financement adéquat, la croissance de ces entreprises se trouverait freinée et la prospérité future du Canada, compromise. Le Comité de travail recommandait une série d'initiatives visant à jeter de solides fondements pour la croissance et le développement des petites entreprises. Ces initiatives portaient notamment sur une plus grande participation des institutions financières au financement par emprunt, de même que sur l'utilisation de l'influence du gouvernement pour encourager la concurrence parmi les institutions financières dans le but d'accroître sensiblement leur volonté de faire des prêts sur le marché des petites entreprises.

29.24 Les institutions financières ont réagi devant ces rapports gouvernementaux en lançant de nouvelles initiatives. Toutes les grandes banques et plusieurs autres institutions financières ont mis en place de nouveaux services ou produits à l'intention des petites et moyennes entreprises ces dernières années. Bon nombre de ces produits sont le résultat des efforts conjoints des institutions financières, des organismes fédéraux de développement régional et de la Banque de développement du Canada.

29.25 De plus, l'Association des banquiers canadiens s'est mise à produire des statistiques trimestrielles sur le crédit commercial, qui donnent une vue d'ensemble de l'évolution des prêts aux petites entreprises du Canada. Elle a aussi mis au point un autre processus de règlement des différends ainsi qu'un code de conduite pour les relations avec les petites entreprises. En outre, chaque banque a nommé un ombudsman chargé de traiter les plaintes des petites entreprises. Enfin, en 1996, un ombudsman du secteur bancaire a été désigné pour s'occuper des plaintes des petites entreprises que les banques elles–mêmes ne pouvaient pas régler.

Objet de la vérification

29.26 Notre vérification visait à déterminer si Industrie Canada avait mis en place des systèmes et des pratiques susceptibles de montrer la mesure dans laquelle le programme de prêts aux petites entreprises est exécuté de façon efficiente, rentable et conforme à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* ainsi qu'à son règlement d'application. On trouvera plus de détails sur l'objectif, l'étendue et les critères de la vérification à la fin du présent chapitre, dans la section intitulée **À propos de la vérification.**

Observations et recommandations

Objectifs du Programme et évaluation des résultats

Il faut définir clairement les résultats escomptés

29.27 L'objet premier du programme de prêts aux petites entreprises, selon la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*, est d'accroître l'accès aux prêts ayant pour objet l'établissement, l'agrandissement, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises.

29.28 L'accroissement de l'accès au financement est un objectif très vaste. Étant donné que les objectifs des programmes visés par une loi sont souvent énoncés en termes très généraux, il importe que les gestionnaires précisent clairement les résultats escomptés du programme de prêts aux petites entreprises.

29.29 Les critères d'admissibilité et les conditions du Programme sont précisés dans la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et dans son règlement d'application. Une bonne partie du Programme est exécutée par des tiers, soit des institutions financières du secteur privé. Il est important de noter que, dans ce cas, les gestionnaires ne peuvent exercer le même pouvoir discrétionnaire sur l'exécution continue du Programme que lorsqu'ils assurent la prestation directe au client.

29.30 Néanmoins, Industrie Canada a la responsabilité de veiller à ce que le Programme soit conçu de manière à maximiser les effets attendus et à ce qu'il produise les résultats escomptés. Des résultats escomptés clairement définis sont essentiels à la conception rationnelle d'un programme et permettent au Ministère de mesurer les résultats produits.

29.31 Industrie Canada a mis au point des indicateurs permettant de surveiller le niveau et le type d'activités menées dans le cadre du programme de prêts aux petites entreprises. Il compile diverses statistiques opérationnelles,

telles que le nombre de prêts garantis, leur type et leur valeur, le nombre de demandes d'indemnisation réglées et leur valeur, ainsi que l'âge des entreprises qui ont recours au Programme. Le Ministère dispose également d'information sur les prêts selon la région, le type de prêteur et la taille de l'entreprise.

29.32 Ces données sont très utiles, car elles fournissent de l'information sur les activités du Programme, c'est–à–dire le volume de prêts et les caractéristiques des emprunteurs et des prêteurs. Toutefois, elles ne présentent pas une information suffisante sur les résultats du Programme.

29.33 Industrie Canada recueille des données sur la création d'emplois par le Programme et communique cette information. La création d'emplois est l'un des nombreux éléments qui montrent la mesure dans laquelle le Programme atteint ses objectifs. Cependant, le Programme produit d'autres résultats importants, dont certains pourraient même avoir une incidence négative sur la création d'emplois. Par exemple, l'octroi de prêts pour la modernisation de petites entreprises pourrait réduire le niveau d'emploi. En revanche, dans un tel cas, il procurerait d'autres avantages substantiels, soit la hausse du niveau de productivité et la diminution des coûts de production, ce qui assurerait une plus grande compétitivité.

29.34 Nous croyons que les gestionnaires du Programme auraient avantage à définir clairement les résultats escomptés à l'intérieur des grands objectifs prévus par la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. Ainsi, il serait important de préciser les attentes et d'élaborer des indicateurs de rendement pour les objectifs liés à l'établissement, à l'agrandissement, à la modernisation et à l'amélioration des petites entreprises. De telles attentes pourraient porter, par exemple, sur le niveau des ventes, la rentabilité, la productivité, la compétitivité, le niveau des exportations, la conception de produits, l'incidence nette sur l'emploi et le succès général de l'entreprise.

29.35 Le rapport de 1994, intitulé « Pour financer le succès de la PME », plaidait en faveur d'une révision du Programme du point de vue de ses coûts et de ses avantages. Plusieurs études du Programme ont été effectuées au cours des dix dernières années. Aucune de ces études ou évaluations ne comprenait une analyse détaillée de la rentabilité du Programme, et aucune d'entre elles ne peut être considérée comme une évaluation complète du Programme.

29.36 Les critères d'admissibilité et les conditions d'un programme tel que le programme de prêts aux petites entreprises ont, par leur nature, une incidence sur l'obtention de résultats particuliers. Ainsi, les décisions sur le type de biens à financer, sur le ratio de partage des pertes ou sur le barème des frais auront des effets d'importance sur les utilisateurs potentiels du Programme et sur l'atteinte des objectifs. Des résultats escomptés clairement définis aideraient les gestionnaires à établir une orientation explicite pour le Programme et à faire en sorte que ses critères d'admissibilité et ses conditions donnent des résultats optimaux, tout en répondant aux nouveaux besoins des petites entreprises.

29.37 Industrie Canada devrait :

- **définir clairement les résultats escomptés pour le programme de prêts aux petites entreprises;**

- **obtenir une information pertinente sur les résultats du Programme.**

Réponse du Ministère : *Depuis 1961, la* Loi sur les prêts aux petites entreprises *s'est fixé l'objectif clair d'accroître l'accès aux prêts afin de financer les petites entreprises. Tel que noté par le vérificateur général, Industrie Canada a été conscient de la nécessité d'une surveillance constante du rendement du Programme des prêts aux petites entreprises et a commandé des études exhaustives en vue de gérer efficacement le Programme. En outre, le Ministère met à jour le cadre d'évaluation du Programme simultanément avec l'examen proposé de la* Loi*, et prévoit effectuer cette évaluation au moment opportun.*

Il faut assurer une conception optimale du Programme

29.38 La précision des résultats escomptés et de l'information sur le rendement réel revêt une importance cruciale lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur les modifications à faire à un programme. Nous avons pris acte du fait que des changements avaient été apportés au programme de prêts aux petites entreprises au fil des ans. En revanche, le degré d'influence, qu'avaient pu avoir les évaluations des résultats antérieurs sur ces changements, n'est pas clair. Si les attentes et l'information sur les résultats obtenus ne sont pas définies clairement, les décisions de conception du Programme risquent de ne pas être prises au moment opportun ou d'être indûment influencées par des facteurs autres que ceux liés aux justifications fondamentales du Programme.

29.39 Ces dernières années, on a assisté à de nombreux débats sur l'effet d'accroissement du Programme, soit la proportion de prêts qui n'auraient pas été consentis en l'absence du Programme. La notion d'effet d'accroissement fait partie intégrante de l'objet du Programme.

29.40 Au cours des cinq dernières années, des études ont été effectuées, au nom d'Industrie Canada, sur le niveau de l'effet d'accroissement des prêts consentis aux termes de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. Une étude, publiée en 1994, indiquait qu'entre 30 et 40 p. 100 de ces prêts avaient été consentis à des entreprises qui, de toute façon, auraient reçu du financement de prêteurs. La dernière étude, publiée en 1996, précisait qu'environ 54 p. 100 des prêts accordés aux petites entreprises, en particulier aux entreprises nouvellement créées, pouvaient être considérés comme présentant un effet d'accroissement. Compte tenu de l'objet du Programme et de l'incidence de l'effet d'accroissement sur sa conception, nous croyons qu'il est important pour Industrie Canada de définir le niveau attendu de l'effet d'accroissement des prêts consentis aux termes de la *Loi*.

29.41 Ainsi, comme on peut le voir aux paragraphes 29.48 à 29.50 du présent chapitre, Industrie Canada n'a pas négligé les efforts, ces deux dernières années, pour recouvrer intégralement les coûts du Programme. Nous sommes d'avis que le double objet d'accroître l'accès aux prêts à des taux raisonnables et de recouvrer simultanément tous les coûts nécessite une analyse attentive.

29.42 Dans ses futurs examens du Programme, nous nous attendons à ce que le Ministère étudie la mesure dans laquelle les deux objectifs peuvent être atteints simultanément.

29.43 L'orientation stratégique du Programme n'a pas changé considérablement au cours des 36 dernières années. Au moment de l'adoption de la loi d'origine, en 1961, l'économie canadienne était nettement plus axée sur la fabrication. Le Programme s'est donc attaché à résoudre le problème du financement à terme du matériel et des améliorations locatives. Même si l'économie canadienne a évolué considérablement depuis cette époque, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* régissant le Programme est demeurée, pour l'essentiel, inchangée en ce qui a trait aux types de biens admissibles au financement. Aujourd'hui, le secteur des services et le secteur du savoir et de l'information forment une part beaucoup plus importante de l'économie, le deuxième secteur connaissant une forte croissance nette de l'emploi. Toutefois, le Programme continue d'être axé sur le financement des immobilisations (terrain, locaux et matériel).

29.44 Ces dernières années, les institutions financières ont mis en place de nouveaux services et de nouveaux produits à l'intention des petites entreprises. Les forces du marché, dans un environnement financier de plus en plus concurrentiel, pourraient aussi mener à une meilleure adaptation aux exigences de financement des petites entreprises. Le besoin de combler ces exigences au moyen du Programme pourrait donc se transformer de façon importante.

29.45 L'octroi de nouveaux prêts aux termes du Programme s'achèvera le 31 mars 1998, à moins que le gouvernement ne décide de reconduire ce dernier. Aux fins de la décision qui devra être prise à cet égard, nous croyons qu'il importera de tenir compte des besoins d'une économie canadienne et d'un contexte des affaires en mutation. Le défi pour les gestionnaires est de définir clairement les résultats que le Programme est censé obtenir,

en complétant des services qui peuvent être offerts par les prêteurs du secteur privé, ou qui le sont déjà, puis de concevoir un programme assorti de critères d'admissibilité et de conditions susceptibles de maximiser sa capacité de combler les lacunes manifestes du marché.

29.46 Industrie Canada devrait veiller à ce que les critères d'admissibilité et les conditions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* favorisent l'obtention des résultats escomptés du Programme.

Réponse du Ministère : *Les exigences et les conditions d'admissibilité du Programme seront revues en profondeur dans le cadre de l'examen proposé de la* Loi sur les prêts aux petites entreprises.

Objectif de recouvrement intégral des coûts

29.47 Le programme de prêts aux petites entreprises a versé des montants nets de 339 millions de dollars entre le moment de sa création en 1961 et le 31 mars 1993. Industrie Canada a déclaré un excédent global de 72 millions de dollars, selon la comptabilité de caisse, pour les exercices de 1993-1994 et de 1994-1995. Toutefois, le Ministère a reconnu dans son rapport annuel de 1995-1996 qu'une augmentation considérable des demandes d'indemnisation pour pertes était probable pour les quatre exercices suivants. Le Ministère ne pense pas que cette augmentation sera entièrement compensée par les recettes, mais n'a avancé aucun chiffre pour le manque à gagner. Selon nos estimations, le Programme connaîtra une perte nette de 210 millions de dollars pour les prêts consentis entre le 1er avril 1993 et le 31 mars 1995. On a calculé cette perte estimative en déduisant les recettes provenant des frais (139 millions de dollars) de la quote–part des indemnisations versées par le gouvernement (182 millions de dollars) et des indemnisations prévues (167 millions de dollars) pour les prêts consentis pendant cette période. Cette perte nette est financée par le gouvernement.

Le Programme vise à recouvrer intégralement ses coûts

29.48 Industrie Canada a adopté une politique de recouvrement intégral des coûts liés aux prêts accordés après le 1er avril 1995. Parallèlement, le ratio de partage des pertes assumé par le Ministère a été ramené de 90 p. 100 à 85 p. 100. Parmi les autres principales modifications, on peut signaler l'imposition de frais d'administration annuels de 1,25 p. 100, fondés sur le montant moyen des prêts non remboursés. D'après les prévisions du Ministère, il devrait s'ensuivre un recouvrement intégral des coûts sur une période de dix ans.

29.49 Toutefois, nous avons constaté que, depuis 1994-1995, le portefeuille de garanties comprenait une proportion à la hausse de prêts à risque élevé. Ainsi, nous avons pu observer une augmentation du nombre de prêts accordés à des entreprises nouvellement créées. En 1996-1997, 75 p. 100 des demandes d'indemnisation au titre des garanties du Programme s'appliquaient à des prêts consentis à des sociétés en phase de démarrage.

29.50 Une étude interne, réalisée au nom du Ministère au début de 1997, indique également qu'il y a eu une augmentation considérable du risque dans le portefeuille des prêts visés par *la Loi sur les prêts aux petites entreprises* au cours des deux dernières années. Selon l'étude, on a assisté à une hausse des taux de prêts en défaut de remboursement en 1997 et ces cas de défaut de paiement sont survenus généralement à une date plus précoce de la vie des prêts. Nous sommes d'avis que les gestionnaires du Programme doivent tenir compte, dans leurs prévisions des taux de prêts en défaut de remboursement, de l'augmentation du risque du portefeuille et d'un ralentissement possible dans le cycle économique. Nous estimons que selon le barème des frais et le ratio de partage des pertes actuellement en vigueur, il n'est pas sûr que le recouvrement intégral des coûts soit réalisable.

29.51 Le Ministère devrait suivre de près l'évolution du rendement de son portefeuille de garanties de manière à déceler tout nouvel élément conjoncturel qui soit susceptible d'empêcher la réalisation de l'objectif financier du recouvrement intégral des coûts.

Réponse du Ministère : *Industrie Canada a surveillé étroitement, à l'aide de la collecte de données, sa démarche vers le recouvrement des coûts pour tous les prêts consentis depuis le 1er avril 1995. Un modèle statistique amélioré visant à contrôler le recouvrement des coûts est en voie d'élaboration. Ce modèle sera mis en oeuvre en 1998-1999.*

Les systèmes et les pratiques de prévision du rendement futur du Programme doivent être renforcés

29.52 Nous nous attendions à ce qu'Industrie Canada ait la capacité et les ressources pour recueillir et analyser en temps opportun, après avoir mis en place les systèmes et les pratiques nécessaires à cette fin, les renseignements dont il a besoin pour prévoir le rendement futur du Programme. Ces données sont essentielles pour contrôler le risque inhérent au portefeuille de garanties de prêt et pour appuyer la réalisation de l'objectif de recouvrement intégral des coûts.

29.53 Ces dernières années, Industrie Canada a réalisé un certain nombre d'études sur le rendement de son portefeuille de garanties de prêt. Le Ministère a utilisé cette information pour évaluer le rendement des prêts et établir le barème des frais. Ces études ont tenu compte également des tendances économiques générales et des modifications au portefeuille de garanties.

29.54 Toutefois, nous sommes d'avis qu'il faut aller plus loin pour prévoir les taux de prêts en défaut de remboursement. Il conviendrait, par exemple, que le Ministère analyse régulièrement son portefeuille de garanties en se penchant notamment sur les prêts selon le secteur, la région, l'âge de l'entreprise, le prêteur et le type de biens. Les tendances générales de l'économie doivent aussi entrer en ligne de compte dans cette analyse.

29.55 En 1994, Industrie Canada a entrepris un projet d'élaboration d'un modèle pour la prévision du rendement financier du Programme. Le modèle subit une révision de façon à intégrer des paramètres tels que le type et la taille des entreprises, ainsi que des indicateurs économiques. Il importera d'obtenir périodiquement des renseignements de la part des prêteurs sur les taux de prêts douteux afin de valider les résultats du modèle. Par ailleurs, il faudra acquérir les ressources nécessaires à l'analyse de l'information en vue d'une surveillance continue.

29.56 Industrie Canada devrait poursuivre ses efforts pour élaborer des systèmes et des pratiques de prévision du rendement futur du Programme.

Réponse du Ministère : *En plus des mesures décrites dans la réponse au paragraphe 29.51, le Ministère prévoit élaborer un modèle de révision amélioré et des systèmes connexes visant à contrôler le recouvrement des coûts sont en voie d'élaboration. Ils seront mis en oeuvre en 1998-1999.*

Prestation du Programme

29.57 Une saine gestion du risque de crédit par les prêteurs est essentielle au maintien de la qualité du portefeuille de garanties. Le risque de crédit est le risque de perte lié aux emprunteurs qui ne remboursent pas leur prêt. Le Programme est structuré de manière à ce que le risque de crédit soit géré par les institutions de crédit. Il est entendu que celles–ci doivent s'assurer que les prêts satisfont aux critères d'admissibilité et aux conditions du Programme, et qu'elles doivent prendre leurs décisions de prêt avec la même prudence et la même diligence dont elles font preuve pour leurs autres prêts non garantis par le Programme. Nous nous attendions à ce qu'Industrie Canada ait eu en place des mécanismes visant à vérifier si les prêteurs respectaient effectivement ces principes.

Les demandes d'indemnisation des prêteurs doivent être évaluées plus minutieusement

29.58 Industrie Canada assure la qualité des procédures de gestion du risque de crédit en mettant l'accent sur les demandes d'indemnisation. Le Ministère examine chaque demande présentée par les prêteurs en vue de déterminer si le prêt a été consenti conformément à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) et à son règlement d'application. Cet examen vise à vérifier si le prêt satisfait aux critères d'admissibilité du Programme en ce qui a trait notamment à la taille de l'entreprise, aux activités commerciales, au type de biens financés et aux conditions du prêt. L'examen comprend, en outre, une évaluation de l'information sur la réalisation du nantissement ou des sûretés.

29.59 Au 31 mars 1997, le Ministère a déclaré avoir reçu des demandes d'indemnisation de 299 millions de dollars relativement aux prêts consentis après le 31 mars 1993. Les montants versés en règlement de ces demandes d'indemnisation s'élèvent à 206 millions de dollars, soit 69 p. 100 des demandes reçues. Le reste est constitué de demandes réduites ou refusées.

29.60 Le respect du principe de prudence et de diligence est une exigence fondamentale des « Lignes directrices à l'intention des prêteurs pour la LPPE ». Nous avons constaté, toutefois, que dans le cadre de son examen, Industrie Canada ne vérifie pas si le prêteur a respecté le principe de prudence et de diligence avant d'accorder un prêt. Il peut donc arriver que le Ministère accepte de payer une demande d'indemnisation relativement à des prêts pour lesquels le prêteur n'a pas appliqué ce principe. Les études de cas caractéristiques, aux pages 20 et 21, donnent l'exemple d'un prêt ayant fait l'objet d'une demande d'indemnisation (étude de cas 1), et l'exemple d'un prêt où toutes les obligations ont été respectées (étude de cas 2).

Études de cas caractéristiques

Pour bien comprendre l'esprit du programme de prêts aux petites entreprises (le Programme) et sa contribution au financement des petites entreprises, nous présentons ci–après deux études de cas. Dans l'étude de cas 1, une petite entreprise n'a pas été en mesure de rembourser son prêt et une demande d'indemnisation a été faite au titre du Programme. Dans l'étude de cas 2, une autre petite entreprise a reçu un prêt garanti en vertu du Programme et, jusqu'à présent, réussit bien.

Étude de cas 1 — Exemple de prêt ayant fait l'objet d'une demande d'indemnisation

Prêt	250 000 $
Industrie	Restauration
Employés	12
Ventes annuelles prévues	700 000 $
Âge	Nouvelle entreprise
Actif	330 000 $
Capitaux propres	80 000 $
Objet du prêt	Achat de meubles et de matériel, et améliorations locatives aux fins du démarrage d'un nouveau restaurant
Autres sources de financement	Avoir personnel des propriétaires, d'une valeur considérable

Au début de 1995, les propriétaires ont ouvert un restaurant dans le quartier central d'une grande ville canadienne. Ils ont loué des locaux, leur ont apporté les améliorations locatives nécessaires et ont acheté du matériel et des meubles. Le restaurant était une franchise. Le marché pour le produit et le service était inconnu. Aucun propriétaire n'avait de l'expérience dans l'industrie de la restauration. Des prévisions de trésorerie et un contrat de franchise ont été présentés, mais sans plan d'entreprise. L'actif financé était, pour l'essentiel, constitué d'améliorations locatives. Le financement par emprunt a été assuré par un prêt de 250 000 $ en vertu du programme de prêts aux petites entreprises. Les ventes n'ont pas été à la hauteur des prévisions et, en moins d'un an, le restaurant a dû fermer ses portes. Seule une somme de 35 000 $ a pu être réalisée sur le nantissement et la garantie du prêt. Même si l'avoir net personnel des propriétaires était considérable, la perte totale subie s'est chiffrée à 105 000 $, dont 80 000 $ représentaient leur apport initial de capital. Toutefois, ce montant était nettement inférieur aux 188 000 $ perdus par le gouvernement.

Conclusion : Il s'agissait d'une nouvelle entreprise. Le prêt n'a pas fait l'objet d'une analyse rigoureuse du risque de crédit et n'a pas donné lieu à une étude de marché approfondie; de plus, il n'y avait pas de plan d'entreprise.

Étude de cas 2 — Exemple de prêt où toutes les obligations ont été respectées

Prêt	128 000 $
Industrie	Services commerciaux
Employés	3
Ventes annuelles prévues	180 000 $
Âge	Nouvelle entreprise
Actif	170 000 $
Capitaux propres	35 000 $
Objet du prêt	Achat du matériel nécessaire au démarrage d'une nouvelle entreprise
Autres sources de financement	Capital avancé par un investisseur en capital de risque; pas d'autres sources de financement disponibles

Au début de 1996, les propriétaires ont fondé une entreprise de gestion des dossiers qui faisait appel à la technologie de la lecture optique automatisée pour convertir des documents papier en données numérisées. Les propriétaires ont acheté le matériel nécessaire au moyen du capital avancé par un investisseur en capital de risque et de fonds empruntés par l'intermédiaire du programme de prêts aux petites entreprises. Le marché pour le produit a été étudié avec soin et un plan d'entreprise a été dressé. Des prévisions de trésorerie ont aussi été élaborées. Les propriétaires se sont préparés à exploiter leur entreprise en suivant de la formation sur l'utilisation du matériel, l'application du logiciel et le démarrage d'une entreprise. Les prêteurs ont jugé que l'actif conserverait une valeur marchande en cas d'obligation de vente, et ont obtenu une garantie hypothécaire pour le matériel de même qu'une garantie personnelle de 25 p. 100 de la part des propriétaires. Au moment de notre examen, l'entreprise réussissait bien et avait respecté toutes ses obligations.

Conclusion : Il s'agissait d'un prêt qui avait fait l'objet d'une analyse rigoureuse du risque de crédit. L'emprunteur avait aussi élaboré un solide plan d'entreprise et mené une étude de marché approfondie.

29.61 Nous avons examiné un échantillon statistique des dossiers de prêt des prêteurs afin de vérifier, d'une part, les prêts en cours et, d'autre part, les prêts en défaut de remboursement ayant fait l'objet, par la suite, d'une demande d'indemnisation auprès d'Industrie Canada. Notre objectif était d'évaluer la qualité du processus d'examen suivi par les prêteurs pour l'approbation des prêts LPPE.

29.62 Nous avons constaté que les institutions de crédit avaient des politiques semblables pour les prêts LPPE et les autres prêts. Nous avons axé notre examen sur les aspects fondamentaux d'une analyse rigoureuse des prêts, c'est–à–dire l'évaluation de la capacité de gestion, du marché potentiel et de la viabilité financière. Nous avons

recherché des signes d'analyse pertinente dans les dossiers, tels que la présence d'un plan d'entreprise, d'une étude de marché, d'information sur la concurrence, d'états financiers et de projections, ainsi que d'une analyse de la capacité de l'emprunteur de rembourser le prêt.

29.63 Nous avons constaté que, dans certains cas, les dossiers de prêt ne contenaient pas l'information nécessaire pour effectuer une analyse approfondie du risque de crédit. Pour l'essentiel, il manquait à ces dossiers des données telles qu'un plan d'entreprise, une étude de marché et des projections financières. Nous sommes d'avis qu'Industrie Canada doit encourager les prêteurs à évaluer les demandes de prêts LPPE de façon plus minutieuse. Le Ministère doit également s'assurer davantage que les prêteurs ont respecté le principe de prudence et de diligence dans l'examen des prêts présentés pour indemnisation.

29.64 Industrie Canada ne demande pas d'avoir accès au dossier de prêt complet lorsqu'il reçoit une demande d'indemnisation. Par conséquent, le Ministère ne possède pas toute l'information dont il aurait besoin pour repérer les manquements aux dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*. Plus précisément, nous avons constaté, dans notre examen des dossiers de prêt, un certain nombre de cas où, contrairement à la *Loi*, le prêteur avait prélevé des frais d'administration. Ce genre de contravention entraîne la non–admissibilité à un prêt au titre du Programme. Nous avons également constaté un certain nombre de cas où les prêteurs avaient facturé des frais pour un montage de financement incluant à la fois des prêts du Programme et d'autres prêts. Nous n'avons pu déterminer si une partie des frais s'appliquait à la *Loi*. Nous avons remarqué certains cas où les frais d'administration étaient élevés, même si la partie du montage financier qui ne concernait pas le Programme était négligeable.

29.65 Enfin, nous avons remarqué d'importants écarts entre les taux des demandes d'indemnisation présentées par les divers prêteurs. Des explications variées existent pour ces écarts, dont, par exemple, des différences dans le taux de prêts ayant un effet d'accroissement. Néanmoins, un taux plus élevé de demandes d'indemnisation de la part d'un prêteur particulier pourrait être le signe qu'il ne respecte pas le principe de prudence et de diligence dans l'évaluation des prêts au titre du Programme. Un autre indicateur est la proportion plus forte de prêts douteux dans le portefeuille de prêts LPPE d'un prêteur. Ainsi, de tels indices pourraient servir à Industrie Canada pour l'élaboration d'une stratégie efficace visant à faire en sorte que les prêteurs respectent le principe de prudence et de diligence pour leurs prêts LPPE.

29.66 Industrie Canada devrait veiller à ce que les prêteurs respectent le principe de prudence et de diligence en consentant des prêts et se conforment aux dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et à son règlement d'application.

Réponse du Ministère : *Les indemnisations pour les prêts sont versées conformément aux exigences de la* Loi sur les prêts aux petites entreprises *et de son règlement d'application. Industrie Canada continuera d'étudier des moyens de modifier la* Loi *et son règlement afin de faire respecter davantage l'exercice du principe de prudence et de diligence, et de fournir des directives plus claires aux prêteurs en vertu de la* Loi.

Des emprunteurs apparentés ont obtenu des prêts dépassant la limite

29.67 La *Loi sur les prêts aux petites entreprises* limite à 250 000 $ le montant d'un prêt à accorder à un emprunteur. Dans notre échantillon de dossiers de prêts, nous avons observé certains cas où des sociétés individuelles à fort pourcentage de propriété commune avaient collectivement obtenu plus de 250 000 $ en prêts pour exploiter la même entreprise. Dans un cas particulier, un groupe de 23 sociétés a obtenu plus de quatre millions de dollars en prêts LPPE. La pièce 29.7 présente trois cas de dépassement de la limite dont nous avons eu connaissance.

Pièce 29.7

Exemples de cas de dépassement de la limite pour des prêts LPPE

Cas 1	Une société publique a vendu l'actif de l'une de ses filiales à ses dirigeants. Le montant prévu des ventes pour la nouvelle société était de 4 millions de dollars pendant la première année. Les nouveaux propriétaires avaient besoin de 950 000 $ de financement pour acheter les biens de l'entreprise. Ils ont créé trois sociétés apparentées afin d'obtenir la plus grande partie du financement au moyen de trois prêts LPPE de 250 000 $ chacun. Une société a acheté les améliorations locatives et le mobilier, les deux autres, le matériel. Ces prêts ont été approuvés en septembre 1996 et enregistrés en novembre 1996. Le prêteur a facturé également 2 000 $ de frais de négociation pour ce montage financier.
Cas 2	Un groupe de 23 sociétés apparentées ont obtenu plus de 4 millions de dollars en prêts LPPE. Le groupe avait des capitaux propres de 7 millions de dollars en août 1996. Les prêts LPPE ont servi à l'achat de nouveau matériel de même qu'à l'achat d'améliorations locatives. Le prêt examiné dans notre échantillon a été approuvé en juillet 1996 et enregistré en septembre 1996. Le prêteur a aussi prélevé des frais d'administration mensuels pour ce prêt.
Cas 3	Un groupe de magasins de détail, dont les emprunts totalisaient 7,8 millions de dollars auprès du même prêteur, a eu recours à deux sociétés pour obtenir quelque 500 000 $ en prêts LPPE. Le groupe avait des capitaux propres de 2,5 millions de dollars. Les prêts LPPE ont servi principalement à l'achat d'améliorations locatives. Le prêt examiné dans notre échantillon a été approuvé et enregistré en septembre 1996.

29.68 Une telle situation accroît le risque de crédit et pourrait causer une augmentation des pertes du portefeuille de garanties de prêt dans l'avenir. Même si Industrie Canada a indiqué, dans sa correspondance avec les institutions de crédit, que ces prêts ne seraient plus garantis après juillet 1996, les cas qui ont été portés à notre attention avaient été enregistrés après cette date. Encore une fois, sans accès aux dossiers complets de prêts pour l'examen des demandes d'indemnisation, il serait difficile à Industrie Canada de déceler ces cas.

29.69 Même si la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* définit précisément qui peut emprunter au titre du Programme, il n'existe pas de dispositions pour empêcher un groupe d'entités à important pourcentage de propriété commune d'avoir un accès multiple aux prêts du Programme. Il existe des règles de ce genre en rapport avec la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui limitent l'accès au taux réduit d'imposition pour les petites entreprises et qui empêchent les abus au moyen de la création de plusieurs sociétés apparentées. Des éclaircissements à ce sujet aideraient à faire en sorte que le Programme accomplisse son mandat, qui est de fournir de l'aide aux petites entreprises compte tenu d'un niveau de risque acceptable pour le gouvernement.

29.70 Industrie Canada devrait évaluer la possibilité de limiter au montant maximal permis l'accès à des prêts par des sociétés apparentées et prendre des mesures, le cas échéant, pour faire modifier la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*.

Réponse du Ministère : *Un avis aux prêteurs a été émis, en mai 1996, afin de régler ce problème particulier. Ainsi, d'autres modifications seront apportées au moment de l'examen proposé de la* Loi sur les prêts aux petites entreprises.

Il est possible de réduire le montant d'intérêt versé aux prêteurs

29.71 Selon la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et son règlement d'application, le prêteur est tenu de prendre toutes les mesures de recouvrement possibles avant de déposer une demande d'indemnisation pour un prêt en défaut de remboursement. Le prêteur jouit d'une période de trois ans pour présenter sa demande. Au cours de la première année, le Ministère accorde au prêteur un taux d'intérêt égal au taux d'émission du prêt, ce qui correspond normalement au taux privilégié majoré de trois pour cent. Durant les deuxième et troisième années, le taux d'intérêt consenti est réduit de moitié.

29.72 Nous avons constaté qu'en moyenne les prêteurs soumettaient leur demande d'indemnisation 260 jours après la date de constatation du défaut de remboursement du prêt. En 1996-1997, il a fallu au Ministère 76 jours en moyenne pour traiter les demandes d'indemnisation présentées par les prêteurs. Ce délai peut s'expliquer en partie par le nombre beaucoup plus élevé de demandes déposées au cours des deux dernières années et par le nombre d'erreurs trouvées dans les demandes.

29.73 La rationalisation des pratiques opérationnelles et de gestion, de même que l'embauche de vérificateurs supplémentaires, a permis au Ministère d'accroître sensiblement sa capacité de traitement des demandes au cours des 18 derniers mois. Le Ministère nous a fait savoir que le délai moyen de traitement d'une demande est maintenant d'environ 30 jours.

29.74 Le Ministère n'a pas été en mesure de préciser le montant d'intérêt versé aux prêteurs en 1996-1997. Nous estimons ce montant à au moins 10 millions de dollars. Cependant, Industrie Canada nous a informés que, depuis février 1997, le nouveau système LPPE répertorie séparément les paiements d'intérêt et de capital. Le Ministère a signalé que l'on a versé aux prêteurs un montant d'intérêt de 15,6 millions de dollars sur des indemnisations de 119,3 millions de dollars, et ce, entre le 1er avril 1997 et le 30 septembre 1997.

29.75 Nous sommes d'avis que le Ministère pourrait réduire le montant d'intérêt qui s'accumule avant et après la réception d'une demande d'indemnisation. Il pourrait, par exemple, faire des paiements provisoires aux prêteurs en cas de défaut de remboursement des prêts et régler les soldes après une vérification complète des demandes.

29.76 Industrie Canada devrait prendre les mesures nécessaires pour réduire le montant d'intérêt versé sur les demandes d'indemnisation que présentent les institutions de crédit.

Réponse du Ministère : *Industrie Canada réexaminera régulièrement les conditions liées à la responsabilité du Ministre en vertu de la* Loi sur les prêts aux petites entreprises*, dans le cadre de l'examen proposé de la* Loi*. Tel qu'indiqué dans le présent Rapport, le délai de traitement moyen des demandes d'indemnisation a été considérablement réduit, et Industrie Canada continuera d'étudier des façons de contrôler les coûts globaux du Programme.*

Obligation de rendre compte au Parlement

29.77 La Partie III du *Budget des dépenses* et le rapport annuel du Ministre sur le programme de prêts aux petites entreprises ont été, jusqu'à présent, les principaux instruments utilisés pour rendre compte au Parlement. Afin d'évaluer la qualité de l'information fournie, nous avons examiné la Partie III du *Budget des dépenses* de 1995-1996 et de 1996-1997, ainsi que les rapports annuels des exercices clos les 31 mars 1995 et 1996. Le rapport annuel de l'exercice clos le 31 mars 1997 n'avait pas été déposé devant le Parlement au terme de notre vérification. Pour la même raison, nous n'avons pas examiné le rapport sur le rendement que doit produire Industrie Canada en vertu du nouveau Système de gestion des dépenses.

Une meilleure information sur le rendement s'impose

29.78 Dans la Partie III du *Budget des dépenses*, Industrie Canada donne de l'information sur le nombre de petites entreprises qui bénéficient du Programme, le nombre et la valeur des prêts consentis, le nombre de prêts à accorder, le montant total prévu des garanties et le nombre estimatif de nouveaux emplois qui seront créés. Le rapport annuel présente des données sur l'accès aux fonds, sur la création d'emplois et sur les coûts, les recettes et les résultats du Programme.

29.79 Ces deux documents offrent certes une information utile pour comprendre le contexte de fonctionnement du Programme. Toutefois, les indicateurs d'activité présentés se limitent en général à des données d'ordre

opérationnel, dont le nombre et la valeur des prêts garantis, des indemnisations versées et des prêts par institution financière et par province. Nous sommes d'avis qu'une telle information descriptive ne permet pas aux parlementaires d'évaluer dans quelle mesure le Programme est géré avec efficience et atteint ses objectifs.

29.80 L'information sur les résultats du Programme pourrait porter sur le degré de réalisation de l'objectif financier du Ministère concernant le recouvrement intégral des coûts et de l'objectif d'accroître l'accès des petites entreprises au financement. L'information sur la réalisation de l'objectif financier devrait être présentée selon la méthode de la comptabilité d'exercice et pourrait comprendre les recettes, les dépenses administratives et de règlement des demandes, ainsi que la provision pour pertes sur prêts. Au paragraphe 29.34, nous insistons sur le fait qu'il faut définir clairement les résultats escomptés du Programme. Cela favoriserait la communication aux parlementaires d'une meilleure information sur le rendement.

29.81 Industrie Canada devrait faire en sorte que les parlementaires disposent de l'information dont ils ont besoin pour évaluer dans quelle mesure le Programme est géré avec efficience et atteint ses objectifs.

Réponse du Ministère : *Tel que signalé par le vérificateur général, Industrie Canada a mis en oeuvre un nouveau système d'information, en 1997, qui lui permettra de compléter, dans son rapport de 1997-1998, les renseignements qui sont communiqués annuellement au Parlement. Ces renseignements portent, en ce moment, sur les prêts selon la province, le type de prêteur et la taille de l'entreprise, ainsi que sur le niveau d'activité des demandes d'indemnisation, la gestion des coûts et des recettes du Programme et la responsabilité du Ministre à l'égard des prêts non remboursés. Dans le rapport au Parlement de 1997-1998, Industrie Canada donnera aussi des renseignements par secteur de l'industrie, et rendra compte de l'efficience avec laquelle il a géré le fonctionnement du Programme en vue de la réalisation des objectifs de celui–ci et de l'objectif financier du Ministère.*

L'information sur les emplois créés ne correspond pas aux résultats réels

29.82 Dans son rapport annuel, Industrie Canada fait état du nombre d'emplois que les emprunteurs ont créés grâce au Programme. Le rapport annuel de 1995-1996, par exemple, indique que 81 600 emplois ont été créés pendant la période visée, ce qui représente 37 emplois par million de dollars de prêts garantis. Des chiffres du même ordre sont avancés dans le rapport annuel de 1994-1995. Nous avons constaté qu'Industrie Canada obtient cette information au moyen d'une étude des formulaires d'enregistrement des garanties de prêt établis par les institutions de crédit, qui comprennent des prévisions de création d'emplois.

29.83 De façon générale, nous nous attendions à plus de rigueur dans l'évaluation des effets du Programme sur la création d'emplois aux fins des rapports au Parlement. Ainsi, l'information réunie au moment de l'enregistrement ne tient pas compte des « effets de déplacement » (certains prêts peuvent avoir pour résultat de déplacer des travailleurs d'autres entreprises). Ce phénomène réduirait le nombre net d'emplois créés. Certains prêts aboutissent même à des niveaux d'emploi inférieurs lorsque, par exemple, les prêts servent à acquérir du matériel qui remplace des travailleurs. Le fait qu'un certain pourcentage de ces prêts aurait été consenti sans l'existence du Programme (prêts sans effet d'accroissement) doit aussi entrer en ligne de compte lorsque l'on calcule le nombre d'emplois créés. De l'information sur la nature des emplois créés serait aussi utile : emplois temporaires, à long terme, peu ou hautement spécialisés, mal ou bien rémunérés.

29.84 Industrie Canada a récemment parachevé une étude sur les incidences économiques du Programme. Cette étude fait état d'une croissance de l'emploi beaucoup plus faible que celle avancée dans les deux derniers rapports annuels. Selon l'étude, le Programme a donné lieu à la création d'environ sept emplois par million de dollars de prêts garantis.

29.85 Industrie Canada devrait présenter une information sur la création d'emplois qui corresponde aux résultats réels attribuables au Programme.

Réponse du Ministère : *Des estimations de la croissance de l'emploi sont fournies par chaque entreprise lors de la demande de prêt. En outre, Industrie Canada commande régulièrement des études de recherche sur l'incidence réelle de la* Loi sur les prêts aux petites entreprises *sur l'emploi. Le Ministère continuera de commander des études afin de confirmer l'incidence nette du Programme, dont celles de la création d'emplois et de la croissance dans le cadre du processus d'évaluation constante du Programme.*

Conclusion

29.86 Le programme de prêts aux petites entreprises finance des immobilisations depuis sa création en 1961. Le gouvernement a assumé des coûts considérables en vertu du Programme et il a été décidé de recouvrer intégralement les coûts pour les prêts accordés après le 1er avril 1995.

29.87 L'octroi de nouveaux prêts aux termes du Programme prendra fin le 31 mars 1998, à moins que le gouvernement ne reconduise ce dernier. Ce sera l'occasion de faire le point sur la contribution du Programme comme instrument permettant de combler les lacunes actuelles de financement et de stimuler la croissance économique et la création d'emplois. L'examen permettrait également à Industrie Canada de déterminer si le Programme répond aux besoins des petites entreprises dans une économie en pleine transformation.

29.88 Nous présentons dans ce chapitre diverses suggestions qui, à notre avis, seront utiles pour cet examen et qui contribueront à améliorer la prestation du Programme.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification visait à déterminer si Industrie Canada avait mis en place des systèmes et des pratiques susceptibles de montrer la mesure dans laquelle le programme de prêts aux petites entreprises (le Programme) est exécuté de façon efficiente, rentable et conforme à la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et à son règlement d'application.

Étendue

La vérification portait sur les activités du programme de prêts aux petites entreprises, y compris les activités connexes de la Direction de l'administration des prêts aux petites entreprises, du Bureau de l'entrepreneurship et de la petite entreprise à Industrie Canada, des organismes de développement régional et des prêteurs. Nous avons examiné le fonctionnement du Programme entre le 1er avril 1993 et le 31 mars 1997.

Critères

Les grands critères utilisés aux fins de la présente vérification sont les suivants :

- les objectifs du programme de prêts aux petites entreprises devraient être définis clairement et les résultats devraient être mesurés, comparés et déclarés;
- le Programme devrait disposer de contrôles internes et de gestion adéquats pour faire en sorte que toutes les recettes soient perçues et que les recouvrements soient maximisés en conformité avec les bonnes pratiques commerciales;
- le Programme devrait être administré de façon efficiente et rentable;
- le Parlement devrait être saisi d'une information pertinente, fiable et en temps opportun sur le rendement du Programme.

Méthode

Nous avons interrogé des fonctionnaires d'Industrie Canada et des organismes fédéraux de développement régional, ainsi que des prêteurs du programme de prêts aux petites entreprises. Nous avons interviewé un certain nombre d'agents de prêts et avons examiné un échantillon statistique de dossiers de prêts enregistrés et de demandes d'indemnisation des prêteurs. En outre, nous avons examiné des documents pertinents, dont des études ministérielles et d'autres analyses, des débats parlementaires, des parties III du

Budget des dépenses et les rapports annuels du programme de prêts aux petites entreprises. Nous avons aussi organisé une réunion avec les parties intéressées, dont des représentants des prêteurs et des emprunteurs, ainsi que des spécialistes dans le domaine, afin de comprendre leurs besoins en matière d'accès au financement.

Équipe de vérification

Christian Asselin
Louise Bertrand
Luc Demers
Bryan De Pape
Denis Robert

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Harry A. Ruthnum.

Chapitre 30

Bureau du surintendant des institutions financières — Les assurances et les pensions

Table des matières

	Page
Points saillants	30-5
Introduction	30-7
L'évolution du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)	30-7
Les méthodes de réglementation devront s'adapter à une réalité en évolution	30-9
Objet de la vérification	30-12
Suivi des travaux de vérification antérieurs	30-12
Observations et recommandations	30-12
La gestion des ressources humaines	30-12
Le BSIF a cerné certains enjeux critiques en matière de gestion des ressources humaines	30-13
Il importe de lier de plus près les activités du BSIF à sa vision de l'avenir	30-14
Ressources humaines — Certaines questions exigent une analyse plus rigoureuse qui soit dûment consignée	30-15
L'importance des compétences et du perfectionnement	30-17
La surveillance des sociétés d'assurances	30-17
Il est nécessaire de mettre en oeuvre le cadre d'évaluation et de gestion des risques	30-19
Il faut éviter une réglementation excessive	30-23
L'intégration du travail des actuaires, des analystes et des inspecteurs	30-23
Il faut prêter plus d'attention aux communications avec les sociétés	30-25
Les communications avec les autres organismes de réglementation doivent être soutenues et consignées dans les dossiers	30-26
La surveillance des régimes de retraite privés	30-27
Pressions continues en faveur d'une réduction des chevauchements	30-27
L'intégration du contrôle et de l'inspection	30-29
Conclusion	30-30
À propos de la vérification	30-32
Pièces	

30.1 Cadre logique du BSIF 30-9

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

30.2 BSIF - Coûts comparatifs pour deux périodes : 1988 et 1996 30-10

30.3 Utilisation des ressources du BSIF 30-11

30.4 Sociétés d’assurance–vie et sociétés de secours mutuels : 1996 30-18

30.5 Sociétés d’assurances multirisques : 1996 30-19

30.6 Régimes de revenus de retraite - Actif et nombre de participants : 1994 30-28

Bureau du surintendant des institutions financières — Les assurances et les pensions

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson
Vérificatrice responsable : Crystal Pace

Points saillants

30.1 Depuis la création du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), en 1987, le secteur des services financiers est devenu beaucoup plus intégré. Le cadre législatif, très normatif au départ, est devenu un système largement fondé sur une bonne régie d'entreprise. On a ainsi voulu assurer la protection des déposants, des souscripteurs et des participants de régimes de retraite, sans limiter indûment la capacité concurrentielle des institutions financières canadiennes. Même si la réglementation et la surveillance peuvent réduire les risques de faillite d'institutions financières, a constaté le législateur, certaines d'entre elles feront néanmoins faillite. Le BSIF a fait des progrès importants dans la mise au point d'instruments de réglementation qui correspondent à ses objectifs, s'adaptant ainsi à l'évolution du secteur et du cadre législatif. Ce Bureau répond aux besoins dans le contexte actuel. Il doit néanmoins combler certaines lacunes importantes qui pourraient le rendre moins capable de réaliser ses objectifs à l'avenir.

30.2 Pour réussir, le BSIF doit, entre autres, pouvoir recruter et utiliser efficacement des personnes compétentes. Il s'est doté de systèmes de base fonctionnels en matière de gestion des ressources humaines et il mène des activités sur divers fronts. Cependant, il ne dispose pas encore de certains renseignements importants qui lui sont nécessaires pour déterminer dans quelle mesure les activités planifiées ou en cours favoriseront la réalisation de ses objectifs. Il doit donc envisager la gestion des ressources humaines de façon plus stratégique et effectuer une analyse plus rigoureuse des problèmes pour garantir que les activités actuelles et prévues contribuent à la réalisation de ses buts et objectifs.

30.3 Nous avons constaté que, dans l'ensemble, le BSIF est très bien perçu par le secteur de l'assurance et par les organismes de réglementation provinciaux et étrangers. Ce Bureau a mis au point certains éléments clés de son cadre d'évaluation et de gestion des risques — un code de saines pratiques administratives et financières et des guides d'intervention. Cependant, le travail n'est pas encore terminé. Nous avons relevé certaines lacunes d'application du cadre susmentionné qui pourraient empêcher le BSIF de réaliser ses objectifs à l'avenir. Par exemple, ce Bureau doit appliquer ses cotations des risques de façon plus rigoureuse; il doit faire porter ses inspections en matière d'assurance–vie sur les risques critiques; et il doit améliorer l'intégration des analystes, des inspecteurs et des actuaires. De plus, il y a lieu d'améliorer la communication et la coordination avec les entités assujetties à la réglementation et les autres organismes de réglementation.

30.4 Le domaine de la surveillance des régimes de retraite relevant du gouvernement fédéral est en voie de transition. Le BSIF a constaté la nécessité d'un nouveau cadre de réglementation englobant notamment un nouveau mandat axé sur la protection des participants des régimes, des pouvoirs accrus d'intervention par rapport à tout régime en difficulté et une procédure établie en matière d'évaluation des risques. Le BSIF prévoit publier un *Guide d'intervention* et un *Code de saines pratiques administratives et financières* à utiliser pour les régimes de retraite.

Introduction

L'évolution du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)

30.5 Tout grouper sous un même toit. Le BSIF a été établi en 1987, à la suite de la fusion du Département des Assurances et du Bureau de l'Inspecteur général des banques. Ainsi, la surveillance des banques, des sociétés d'assurances et des régimes de retraite relevait désormais d'une seule et même autorité. Cependant, le fonctionnement interne continuait d'être organisé par secteurs d'activités, peu convergents par rapport au cadre de réglementation ou aux systèmes d'évaluation des risques. Il continuait d'y avoir des distinctions marquées entre les « quatre piliers » du secteur financier — banques, fiducies, sociétés d'assurances et maisons de courtage.

30.6 Changements apportés aux règles concernant le placement et la propriété. En 1992, d'importants changements législatifs sont venus refléter l'évolution du secteur des services financiers. Le critère de la « personne prudente » a remplacé certains critères limitatifs en matière de placement. Les limites à la propriété réciproque imposées aux banques, aux fiducies et aux maisons de courtage ont été assouplies. Compte tenu de tels changements, il devenait indispensable que le cadre de réglementation du secteur financier assure des règles du jeu qui soient les mêmes pour les trois piliers réglementés par le BSIF — les banques, les fiducies et les sociétés d'assurances. N'ayant plus à imposer de critères limitatifs en matière de placement, le BSIF n'était plus tenu de vérifier la conformité des placements à des exigences légales détaillées. Il commença plutôt à mettre l'accent non plus sur la conformité aux lois et aux règlements mais sur des questions relatives à la solvabilité et à la bonne régie d'entreprise pour garantir une gestion prudente de la part des entités assujetties à la réglementation.

30.7 L'introduction du « Code » a facilité la mise en oeuvre du nouveau cadre législatif. En 1993, la Société d'assurance–dépôts du Canada (SADC) a adopté le *Code de saines pratiques administratives et financières* comme règlement visant les institutions de dépôt membres de la SADC. En plus de donner une définition plus approfondie d'une bonne régie d'entreprise, le Code permettait au BSIF et à la SADC de s'appuyer sur des articles de loi qui autorisaient des sanctions en cas de mauvaises pratiques. Les deux organismes étaient ainsi en mesure de réagir plus rapidement à toute détérioration de la situation d'une institution financière. Un code similaire a été mis au point pour les sociétés d'assurance–vie, avec la participation conjointe de ces dernières et du BSIF. Il a été adopté en janvier 1997. Lorsqu'il aura été mis en application, le BSIF et le Bureau d'assurance du Canada (BAC) élaboreront un code visant les sociétés d'assurances multirisques. Le BSIF est également à mettre au point des normes visant les régimes de retraite.

30.8 Les guides d'intervention ont facilité l'élaboration du cadre. En février 1995, on a introduit le *Guide d'intervention à l'intention des institutions de dépôt fédérales* et le *Guide de surveillance s'appliquant aux sociétés d'assurances assujetties à la réglementation fédérale* pour mieux faire connaître et comprendre le système d'intervention visant les institutions assujetties à la réglementation fédérale. Ces guides contenaient la description par étapes des mesures que pourrait vraisemblablement prendre le BSIF en cas de détérioration de la situation financière d'une institution. Ils donnaient les critères permettant de déterminer le degré d'intervention nécessaire, allant de « l'étape zéro », pour les institutions ne présentant aucun problème, à « l'étape quatre » pour celles dont la faillite était imminente. La divulgation du processus et des mesures envisagées à chaque étape d'intervention a permis aux intéressés de mieux comprendre le rôle de surveillance du BSIF. Dans le guide de 1995 visant les institutions de dépôt, on abordait également le rôle de la SADC dans le processus d'intervention. En janvier 1997, la description des activités de la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes (SIAP), le fonds d'indemnisation des souscripteurs de sociétés d'assurance–vie en faillite, a été intégrée au guide visant les sociétés d'assurance–vie. Le BSIF est à mettre au point un guide du même genre visant les régimes de retraite.

30.9 Le BSIF s'est réorganisé pour mieux répondre aux besoins. En août 1995, le BSIF s'est réorganisé du fait que les distinctions entre les quatre piliers du secteur des institutions financières s'estompaient de plus en plus et à cause de la création d'un nombre grandissant de conglomérats financiers. Son travail de surveillance auprès de l'ensemble des institutions et régimes de retraite sous réglementation fédérale a été centralisé en un nouveau Secteur

des opérations. La réorganisation visait également à permettre plus de cohérence dans l'élaboration de la politique relative aux institutions financières, quel qu'en soit le type. Ainsi, les divisions chargées de l'élaboration des politiques destinées à chaque sous–secteur des services financiers du BSIF ont été fusionnées en un nouveau Secteur de la politique. Ce dernier, désormais, a charge d'élaborer l'ensemble des politiques du Bureau. La nouvelle structure a rendu plus cohérente la prise de décisions relatives aux institutions financières et a permis d'améliorer la surveillance des conglomérats de services financiers.

30.10 Le nouveau mandat légal a eu un effet bénéfique. L'efficience et l'efficacité du fonctionnement reposent tout d'abord sur la qualité des dispositions prises en matière de reddition de comptes. La chose est d'autant plus importante dans le cas du BSIF que ses activités sont surtout financées par les entités dont il assure la réglementation. En 1996, on a adopté une loi qui donnait au BSIF un mandat clair en matière de réglementation des institutions de dépôt et des sociétés d'assurances. Cette loi énonce un certain nombre d'objectifs qui précisent comment le BSIF doit viser à accroître la confiance envers le système financier canadien. Selon le mandat, le Bureau doit réaliser ses objectifs en s'efforçant « de protéger les droits des déposants, souscripteurs et créanciers des institutions financières en tenant compte de la nécessité pour celles–ci de faire face à la concurrence et de prendre des risques raisonnables. »

30.11 Le BSIF a proposé un mandat analogue pour les régimes de retraite dans son Livre blanc de juillet 1996. Il y proposait non seulement de définir plus clairement, mais aussi d'accroître les pouvoirs de réglementation et de surveillance conférés au BSIF. Cette proposition a été suivie du dépôt du projet de loi C-85, lequel est mort au Feuilleton à la suite de l'annonce des élections, en avril 1997.

30.12 Des objectifs stratégiques ont été énoncés. Le BSIF s'est doté d'un nouvel énoncé de mission et, en 1996, a établi des objectifs stratégiques comme première étape de la mise en oeuvre de son nouveau mandat (voir la pièce). Il a également fait un examen de ses responsabilités légales et amorcé un processus de transfert à d'autres organisations de certaines responsabilités qui n'étaient pas liées directement à son mandat. (Pour plus d'information, consulter le *Rapport annuel du BSIF* et la Partie III du *Budget des dépenses* — sur l'Internet, consulter le site http://www.osfi–bsif.gc.ca).

Pièce 30.1
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

30.13 La mise au point de mesures du rendement progresse bien. Le BSIF est à mettre au point des mesures de rendement clés qui permettront de comparer les résultats obtenus aux résultats attendus, et ce, pour chaque objectif stratégique. Ces mesures présenteront notamment des indicateurs de l'évolution des risques touchant l'ensemble du secteur, le coût relatif, pour le secteur des services financiers, des exigences du BSIF en matière de réglementation, et les normes de service. Les responsables du BSIF nous ont confié avoir l'intention d'utiliser les résultats à l'interne pour gérer le rendement du Bureau et ils prévoient publier certains indicateurs dans le *Rapport annuel* de 1998-1999. À notre avis, le BSIF se situe à l'avant–garde en matière de mise au point de mesures du rendement d'un régime de réglementation.

30.14 Il n'est pas facile de lier les objectifs aux activités. Le prochain défi du BSIF consistera à compléter la formulation de son cadre redditionnel. Il lui faut mener à terme des initiatives récentes visant à décrire plus clairement dans quelle mesure ses activités favorisent la réalisation de ses objectifs stratégiques et à quel coût, et il lui faut utiliser l'information ainsi obtenue pour affecter les ressources de façon plus efficace et efficiente (voir les pièces 30.2 et).

Pièce 30.2

BSIF - Coûts comparatifs pour deux périodes : 1988 et 1996

	31 mars 1988 (millions de dollars)	31 mars 1996 (millions de dollars)
Secteur des opérations		
Division de l'assurance–vie	2,7	5,4
Division des assurances multirisques	2,3	4,1
Division des régimes de retraite	1,2	2,4
Division des institutions de dépôt	5,9	8,0
Total partiel	12,1	19,9
Secteur de la politique	1,4	5,1
Services intégrés et bureau du surintendant	6,7	11,1
Actuaire en chef	1,6	2,2
Total BSIF	21,8	38,3

Source : BSIF

Pièce 30.3

Utilisation des ressources du BSIF

Équivalents temps plein par division

	31 mars 1988	31 mars 1996
Secteur des opérations		
Division de l'assurance–vie	46	63
Division des assurances multirisques	37	50
Division des régimes de retraite	28	29
Division des institutions de dépôt	89	86
Total partiel	200	228
Secteur de la politique	26	59
Services intégrés et bureau du surintendant	83	82
Actuaire en chef	20	20
Total BSIF	329	389

Source : BSIF

Les méthodes de réglementation devront s'adapter à une réalité en évolution

30.15 L'évolution technologique a de profondes répercussions. Pour tous les organismes de réglementation, les répercussions des technologies représentent des risques importants pour l'avenir. Le BSIF a amorcé l'analyse des défis qu'il aura à relever. En effet, plusieurs entités non réglementées se mettent à offrir des services qui n'étaient offerts auparavant que par des entités réglementées, et certaines de ces dernières adoptent de nouvelles pratiques commerciales. Le BSIF devra composer avec des phénomènes comme l'impartition des activités, de nouvelles formes d'activités commerciales comme la vente d'assurance par l'Internet et, possiblement, la

participation des sociétés d'assurances au système canadien de paiement des chèques et autres instruments financiers.

30.16 La complexité accrue du marché ajoute aux risques. Il est de plus en plus difficile de distinguer les secteurs d'activité de l'assurance, du placement et des banques. Par exemple, dans le secteur de l'assurance–vie, les assureurs ont effectué à l'égard de leurs clients canadiens l'an dernier, rapporte–t–on, des paiements de plus de 30 milliards de dollars, mais moins de dix pour cent de cette somme avait trait à des prestations de décès. Environ 60 p. 100 du solde avait rapport à des produits de gestion ou d'accumulation de la fortune, les 40 p. 100 restants étant répartis entre les produits relatifs à la protection de la vie et à la santé, et les produits relatifs à l'invalidité.

30.17 Selon ce que nous ont affirmé certains intervenants du secteur, les nouveaux produits et la concurrence accrue engendrent des risques élevés. Par le passé, les produits étaient passablement stables d'une année à l'autre. Aujourd'hui, de nouveaux produits sont mis en marché pratiquement tous les jours. Il se peut qu'ils soient en concurrence avec des produits d'autres sous–secteurs — par exemple, des rentes peuvent être offertes en substitution à des certificats de placement garantis. Il se peut que les responsables de leur mise au point ne leur attribuent pas le prix qui convient ou risquent de trop en promettre au consommateur et s'exposent ainsi à des poursuites très coûteuses, comme on a pu le constater récemment dans l'affaire des régimes à primes prélevées sur la valeur de rachat. Les agences de cotation qui s'intéressent au secteur ont indiqué que les cotes des sociétés canadiennes d'assurance–vie et d'assurance–maladie étaient élevées par rapport aux normes internationales. Elles ont toutefois, en mai 1997, signalé que l'âpreté de la concurrence pourrait entraîner des révisions à la baisse des cotes.

30.18 Les restrictions au libre échange s'atténuent de plus en plus. En juillet 1995, le Canada a signé une entente provisoire sur les échanges de services financiers dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Selon l'entente, le Canada a maintenu certaines limitations qui pourraient être modifiées à l'échéance de l'accord provisoire, à la fin de 1997. L'intensification des échanges de services financiers donne aux sociétés canadiennes l'occasion de vendre davantage de produits à l'étranger. Elle engendre également des risques puisque la concurrence est accrue et qu'il est difficile de réglementer les activités au Canada de sociétés ayant leur siège à l'étranger. À l'avenir, les responsables de la réglementation auront comme défi de réglementer des entités complexes comme les grands conglomérats internationaux ou les grands régimes de retraite.

30.19 Il faut accroître la collaboration et la rapidité d'intervention. De tels changements font ressortir la nécessité d'accroître la collaboration avec les autres organismes de réglementation, tant provinciaux qu'étrangers, et d'accroître la capacité de réagir rapidement à toute situation nouvelle.

30.20 L'ancien président de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) des États–Unis a souligné récemment dans un discours (janvier 1997) l'importance de savoir anticiper et bien planifier. (traduction) « Nos efforts visant à limiter la plus récente crise bancaire, a–t–il dit, ... nous ont permis de tirer deux leçons ... Tout d'abord ... il importe de contrôler et d'évaluer les risques du secteur de manière à pouvoir anticiper les problèmes ... En second lieu ... il nous faut apprendre à gérer plus systématiquement nos propres activités, de manière à garantir notre succès à l'avenir ... à planifier, organiser, orienter et contrôler les activités qui nous permettent de réaliser nos objectifs... Toutes les autres fonctions de gestion reposent sur la planification. »

30.21 Selon les représentants de bon nombre d'organismes de réglementation, y compris le BSIF, on peut notamment abréger les délais d'intervention des responsables en adoptant des mesures d'incitation qui améliorent l'efficience du secteur, en liant, par exemple, les droits de réglementation perçus aux niveaux de services requis, en divulguant davantage de renseignements sur les entités visées et en rendant plus explicites les attentes et les exigences en matière de réglementation.

30.22 Par exemple, la banque centrale (Federal Reserve) des États–Unis a simplifié le processus d'approbation d'activités nouvelles, en faisant appel à la divulgation comme instrument de réglementation. Désormais, en effet, les

holdings bancaires bien gérés et bien capitalisés peuvent lancer certaines nouvelles activités sans approbation préalable. Ils doivent cependant publier leur demande, de manière à permettre une participation des milieux concernés, et informer dans les dix jours la banque centrale, à qui il revient de déterminer si la société répond aux critères d'une société « bien gérée et bien capitalisée ».

30.23 En décembre 1996, reconnaissant la nécessité d'une meilleure collaboration, le BSIF créait le poste de conseiller spécial auprès du Surintendant adjoint — Politiques. Le conseiller spécial a la responsabilité d'élaborer des plans visant à améliorer les rapports avec d'autres organismes de réglementation.

30.24 Le BSIF devra continuer à évoluer en fonction de la cadence accélérée du changement dans les secteurs dont il assure la réglementation.

Objet de la vérification

30.25 La présente vérification visait à déterminer si le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF), par rapport à ses activités en matière d'assurances et de pensions :

- s'était vu confier un mandat, des rôles et des responsabilités explicites et s'était doté des mesures voulues en matière de rendement, de contrôle interne de la qualité et de communication de l'information pour respecter ses obligations redditionnelles;

- était doté des systèmes, des procédés et des moyens d'intervention lui permettant, de manière appropriée et efficiente, de protéger de pertes indues les souscripteurs et les participants des régimes;

- était capable de susciter la confiance du public en anticipant les défis à venir et en adaptant ses activités en conséquence.

30.26 La rubrique **À propos de la vérification**, qui figure à la fin du présent chapitre, contient d'autres détails au sujet des objectifs, de l'étendue et des critères de la vérification.

Suivi des travaux de vérification antérieurs

30.27 Notre dernière vérification portant sur la réglementation des assurances et des pensions a été décrite dans le chapitre 12 de notre Rapport de 1986, portant sur le Département des Assurances. Des 25 recommandations de ce chapitre, 22 ont été mises en oeuvre ou ont eu des suites tangibles au BSIF. Certaines questions non résolues portant sur l'intégration de la planification des ressources humaines à la planification des activités, et ayant trait à une meilleure coordination et intégration du travail des responsables d'inspections et d'analyses, sont abordées plus loin dans le présent chapitre.

30.28 En 1995, nous avons fait rapport au sujet des activités de réglementation du BSIF visant les institutions de dépôt. Comme nous en avons l'habitude, nous effectuerons, dans un avenir prochain, un suivi de ces recommandations.

Observations et recommandations

La gestion des ressources humaines

30.29 Le BSIF est une organisation qui compte moins de 400 personnes (voir la pièce 30.3), réparties dans cinq centres urbains — Ottawa, Montréal, Toronto, Winnipeg et Vancouver. Chaque centre a des caractéristiques qui lui sont propres sur le plan des exigences de fonctionnement et du bassin de main–d'oeuvre disponible. Une saine gestion des ressources humaines, tenant dûment compte des objectifs stratégiques établis, est essentielle à la réalisation de la mission et des objectifs stratégiques de l'organisation. Nous nous sommes penchés sur la gestion des ressources humaines du BSIF pour ce qui a trait aux activités relatives aux assurances et aux pensions.

Le BSIF a cerné certains enjeux critiques en matière de gestion des ressources humaines

30.30 Pour réussir, le BSIF doit absolument pouvoir compter sur les bonnes personnes. Pour le BSIF, plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines sont jugés critiques comme facteurs organisationnels. Par exemple, la capacité d'attirer un personnel hautement compétent aura vraisemblablement des répercussions sur les objectifs définis par l'organisation en matière de « protection contre les pertes indues », de « qualité » et de « confiance du public ». La capacité de retenir les personnes les plus compétentes se répercutera également sur ces objectifs (maintien des compétences acquises et continuité) aussi bien que sur la rentabilité. En dernier lieu, les compétences du personnel — sa capacité de comprendre le fonctionnement des institutions réglementées et de suivre l'évolution du secteur — sont essentielles pour que le BSIF atteigne ses objectifs stratégiques et devienne une organisation évolutive.

30.31 Le cadre de gestion des ressources humaines du BSIF — c'est–à–dire sa philosophie, ses politiques et ses systèmes de gestion, ainsi que son cadre de contrôle et de reddition de comptes — fait l'objet d'une révision depuis deux ans. On vise ainsi à mieux l'adapter à l'évolution des besoins du BSIF. Par exemple, on s'est efforcé de préciser les valeurs recherchées et on a adopté de nouvelles pratiques en matière d'évaluation du rendement; un nouveau plan d'évaluation des tâches et de classification est en voie d'élaboration et une enquête auprès des employés est en cours.

30.32 Le BSIF a su cerner un certain nombre de questions. Le BSIF a cerné certaines questions à résoudre en matière de gestion des ressources humaines. Selon les responsables du BSIF, un net renforcement s'impose dans trois domaines clés — le recrutement du personnel, le maintien de l'effectif et l'acquisition du savoir.

30.33 Au BSIF, on reconnaît volontiers que les difficultés de recrutement de personnes compétentes sont liées au cadre de gestion des ressources humaines de l'organisation et au degré d'efficacité des systèmes de dotation en personnel, de rémunération, de gestion de carrière et de perfectionnement. Ces divers aspects et les systèmes qui les sous–tendent sont liés entre eux — toute mesure prise sur un plan donné risquant de se répercuter ailleurs.

30.34 Les mesures correctives déjà prises apporteront–elles des solutions? On a déjà entrepris de régler les questions susmentionnées en prenant un certain nombre d'initiatives. À titre d'exemple, les responsables du BSIF ont entrepris une analyse des besoins en formation et publié un nouveau guide en la matière; ils sont à recenser les compétences de base requises et à élaborer une structure de gestion de carrière; également, ils s'interrogent sur le statut d'employeur distinct de l'organisation en cherchant à déterminer si la souplesse actuelle est suffisante ou si d'autres possibilités doivent être envisagées. Ces premières étapes importantes ayant été amorcées, il nous semble maintenant que le BSIF doit s'accorder un temps « d'arrêt et de réflexion » au moment où d'importantes décisions en matière de gestion des ressources humaines sont sur le point d'être prises. À cet égard, le Bureau doit noter les résultats de son analyse des questions à l'étude d'une manière aussi claire et rigoureuse que possible, et ce pour deux grandes raisons. Tout d'abord, une telle démarche accorderait à la haute direction le loisir d'examiner, voire de

contester, les mesures proposées et toute solution de rechange. Il sera ainsi possible de mieux assurer la prise de décisions en temps opportun et le déroulement ordonné des activités. La direction du BSIF sera mieux à même de connaître ce que la mise en application des mesures envisagées lui fera gagner et ce à quoi elle devra renoncer. De plus, la haute direction pourra plus facilement convaincre d'autres parties intéressées, notamment les institutions réglementées et les organisations gouvernementales sur l'appui desquelles il faudra peut–être compter, de la nécessité et de la pertinence des changements proposés.

Il importe de lier de plus près les activités du BSIF à sa vision de l'avenir

30.35 Planification des ressources humaines — Nécessité de planifier à plus long terme et en fonction de l'évolution probable des besoins. Le BSIF, en raison de l'importance de ses responsabilités en matière de réglementation et du caractère essentiel des services qu'il fournit, doit nécessairement disposer d'un nombre suffisant d'employés qualifiés. Il y a lieu pour l'organisation de faire constamment le point sur les compétences requises en fonction des ressources disponibles et de fonder la détermination des besoins sur une recherche objective. Le nombre de personnes et le type de compétences dont aura besoin le BSIF pourront varier considérablement selon la stratégie de réglementation retenue pour l'avenir. Bon nombre des difficultés auxquelles le BSIF fait face ne seront pas résolues à brève échéance. Il lui faut donc formuler clairement une approche à plus long terme.

30.36 Les documents dont nous avons pris connaissance ne portaient que sur des activités planifiées pour l'année en cours. Aucun lien clair n'était établi entre les activités en cours ou proposées et la vision que le BSIF a de l'évolution de la gestion des ressources humaines, compte tenu de l'évolution du contexte et de ses effets sur la stratégie de réglementation. De plus, le BSIF se doit de revoir l'ordre de priorité des divers projets pour faire en sorte qu'ils soient bien intégrés et réalisés dans l'ordre optimal tout en tenant compte des priorités opérationnelles comme la dotation des postes vacants. Sept projets visant les ressources humaines sur lesquels nous nous sommes penchés s'étaient vu attribuer la priorité A — la plus haute — et, dans tous les cas, l'échéance était prévue pour avril 1998 ou avant. Deux projets avaient la cote de priorité B, mais leur échéance était également prévue pour avril 1998 ou avant. Il nous semble que le BSIF pourra difficilement mener à terme tous ces projets simultanément, surtout à cause de l'interrelation de certains d'entre eux.

30.37 Le BSIF a déjà pris certaines des mesures qui s'imposaient. Le BSIF déploie des efforts considérables pour améliorer sa planification et l'intégration de la fonction de gestion des ressources humaines à son plan stratégique et à son plan d'activités. Lorsqu'elles auront été menées à terme, estime le Bureau, de telles mesures déboucheront sur une approche à long terme plus stratégique, mieux adaptée à sa stratégie d'avenir en matière de réglementation.

30.38 Le BSIF devrait veiller à lier clairement ses activités en matière de gestion des ressources humaines à sa vision de l'avenir. Plus particulièrement, il devrait faire en sorte que :

- **l'élaboration de politiques et de systèmes ayant trait aux ressources humaines soit fondée sur une définition claire de ce que l'organisation envisage pour l'avenir en matière de gestion des ressources humaines;**

- **l'ordre de priorité attribué aux projets relatifs aux ressources humaines assure leur enchaînement et leur intégration optimales, eu égard aux priorités opérationnelles, comme la dotation des postes vacants.**

Ressources humaines — Certaines questions exigent une analyse plus rigoureuse qui soit dûment consignée

30.39 Il faut élargir le cadre de la gestion des ressources humaines en tenant compte de l'ensemble des possibilités. Il importe tout particulièrement que le BSIF poursuive la mise au point du cadre et des systèmes de

gestion des ressources humaines qui lui permettront les arbitrages qui s'imposent entre des objectifs peut–être divergents comme la souplesse, la qualité du service, le maintien, en toute indépendance, de rapports de travail empreints de professionnalisme avec les institutions financières réglementées et sa volonté de fournir aux employés des expériences enrichissantes et une carrière intéressante. Le BSIF dispose déjà de pouvoirs considérables pour résoudre les questions jugées les plus délicates en matière de ressources humaines et, dernièrement, il a commencé à s'en prévaloir. Par exemple, en 1996, ce Bureau a amorcé une étude de classification, avec l'intention, d'une part, d'exercer davantage ses pouvoirs en matière d'évaluation ou de classification de postes et, d'autre part, de mettre au point une politique de rémunération qui améliorerait le recrutement et le maintien du personnel. Certaines des options envisagées pourraient exiger quelques modifications aux lois. Le BSIF doit donc veiller à ce que toute décision prise soit étayée d'une analyse bien documentée des coûts et des avantages des diverses possibilités.

30.40 L'analyse des efforts de recrutement. Il est ressorti d'un certain nombre de documents étudiés que le BSIF attribue des retards d'inspection et d'analyse de cas au fait que certains postes demeurent non comblés en permanence. Les taux de vacance étaient particulièrement élevés pour les postes d'inspecteurs et les postes de soutien à Toronto. Par exemple, au moment de notre vérification, 12 des 20 postes d'inspecteurs de l'assurance–vie étaient à pourvoir et certains gestionnaires effectuaient des tâches d'inspection. De plus, le BSIF a signalé un nombre important de nominations pour une période déterminée et de nominations par intérim. Dans la mesure où un nombre significatif de postes ne sont pas comblés, le BSIF risque d'être limité considérablement dans ses travaux et dans sa capacité de réaliser ses objectifs. Par ailleurs, tout recours à des employés de niveau supérieur pour des tâches de niveau inférieur se répercute sur les taux d'utilisation du personnel, sur la motivation et sur la rentabilité. Au BSIF, on nous a dit que la perte d'employés de valeur était largement attribuable à une rémunération non concurrentielle. D'autre part, les salaires non concurrentiels, combinés aux limites imposées par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, expliquent dans une large mesure les difficultés de recrutement d'employés compétents.

30.41 Le BSIF produit mensuellement des rapports sur l'effectif où il est fait état des postes à pourvoir et des mouvements de personnel. Nous avons, toutefois, constaté qu'il n'existe aucun rapport récapitulatif faisant état du temps nécessaire pour combler les divers postes, des raisons de tout retard et des répercussions d'une telle situation sur les activités de ce Bureau. De plus, aucune analyse détaillée du roulement du personnel n'a pu nous être fournie.

30.42 L'examen des dossiers de notre échantillon nous a révélé que la durée des concours de recrutement de professionnels était passablement longue. Cependant, il nous a semblé que les difficultés liées à l'identification de candidats valables et à la dotation de postes vacants étaient attribuables, non pas tant aux exigences de la loi qu'aux processus internes de l'organisation et au fait que cette dernière n'avait pas encore pleinement tiré parti des pouvoirs considérables dont elle dispose. Nous avons également constaté que, même si les responsables du BSIF ont mis en question les échelles de salaires et ont cité à cet égard des enquêtes plus générales visant le secteur financier, ils n'ont pas fait effectuer d'enquête sur les salaires depuis 1989-1990, conformément à leur décision de respecter la politique gouvernementale relative aux gels des salaires des dernières années. Le BSIF doit recueillir des données plus concrètes pour étayer son hypothèse selon laquelle les niveaux de rémunération ont eu un effet néfaste sur sa capacité de réaliser ses objectifs en matière de dotation et qu'il lui faut une marge de manoeuvre particulière pour ce qui est des échelles salariales.

30.43 Certaines possibilités méritent d'être envisagées. Nous avons constaté que le BSIF n'avait pas tiré parti de certaines possibilités qui sont à sa portée et qui pourraient lui permettre d'élargir le bassin des candidatures et de réaliser ses objectifs de dotation. Il s'agit notamment des possibilités suivantes :

- accroître la visibilité du BSIF comme employeur de choix, en définissant et en faisant connaître, par l'intermédiaire des médias les mieux appropriés, les caractéristiques particulières du BSIF qui sont susceptibles d'intéresser les candidats éventuels, comme la possibilité d'acquérir une vue d'ensemble et une bonne compréhension du secteur des institutions financières;

- la mise au point d'une stratégie de recrutement opportune — liée à la mission, aux objectifs stratégiques et aux buts que s'est donnés récemment le BSIF — pouvant encadrer non seulement le recrutement, mais également les

activités de perfectionnement. La démarche pourrait notamment viser des décisions portant, entre autres, sur les questions suivantes : le choix à faire entre former et conserver des spécialistes à l'interne, ou embaucher des experts à contrat; le recrutement pour des périodes préétablies de diplômés universitaires récents ou d'étudiants participant à des programmes coopératifs; l'embauche de personnes à la retraite ayant travaillé auprès d'institutions financières.

30.44 Analyse des efforts de maintien de l'effectif. La direction s'est montrée inquiète du fait que le Bureau perdait certains employés à fort potentiel peu après les avoir embauchés. Cependant, le BSIF ne tient ou n'analyse aucun dossier du profil des employés. De tels profils pourraient contenir des renseignements sur les états de service dans l'emploi, dans le secteur, et au BSIF, de même que de l'information sur les compétences, le rendement et le potentiel de l'employé. En l'absence d'analyses rigoureuses et bien documentées, le BSIF pourra difficilement, à notre avis, déterminer de façon convaincante si la fuite des compétences ou des employés à fort potentiel constitue un problème systémique ou si elle ne concerne qu'un certain nombre de cas restreints, ou encore si les niveaux de rémunération en sont la cause déterminante, ou si les problèmes de maintien de l'effectif ne concernent que certains endroits particuliers. Il peut s'agir d'un problème complexe, où interviennent des facteurs comme la taille de l'organisation, les possibilités d'avancement ou d'acquisition d'expérience par rotation, et d'autres facteurs de tension.

30.45 Le BSIF devrait veiller à ce que :

- **toute modification apportée à son cadre de gestion des ressources humaines ou à ses stratégies de recrutement et de maintien de l'effectif soit fondée sur une analyse rigoureuse et bien étayée;**

- **ses analyses tiennent notamment compte des coûts et avantages d'autres modes d'action, compte tenu de sa mission, de ses objectifs stratégiques et de sa perception de l'évolution de sa gestion des ressources humaines.**

L'importance des compétences et du perfectionnement

30.46 L'enrichissement des compétences est essentiel. Au BSIF, on convient de la nécessité d'investir temps et argent dans les activités d'acquisition de connaissances, du fait que de tels efforts peuvent favoriser la réalisation des objectifs de l'entreprise aussi bien que des employés. On convient également du fait que le milieu de travail doit favoriser un climat d'apprentissage continu — c'est–à–dire propice au maintien d'un climat incitant chaque membre du personnel à assumer sa part de responsabilité dans l'acquisition du savoir et donnant aux employés l'occasion d'avoir accès de façon équitable à des activités de perfectionnement par rapport aux fonctions qu'ils exercent et par rapport à leurs aspirations professionnelles.

30.47 Des mesures ont été prises pour résoudre diverses questions. Cela dit, les responsables du BSIF se sont dits conscients de la nécessité de disposer d'un personnel hautement qualifié, capable d'actualiser ses connaissances et d'être à la hauteur de l'évolution rapide du secteur. On a vu là, en partie du moins, une question de dotation. Pourtant, la solution repose également sur la capacité du BSIF de créer un climat propice à l'acquisition du savoir et sur sa capacité de fournir des services de formation. Un certain nombre d'initiatives ont été prises à cet égard. Par exemple, le BSIF a fait de l'apprentissage continu un élément important de sa gestion stratégique; il a attribué trois pour cent de sa masse salariale au perfectionnement et à la formation; il a également mis au point un guide de l'acquisition du savoir et entrepris une analyse des besoins en formation à l'échelle individuelle. Il a également affecté des employés à des programmes de formation dans des domaines comme la gestion du changement; il a mis sur pied un centre d'auto–apprentissage et il est à concevoir un système de gestion de carrière. Le BSIF a commencé, a–t–il dit, à obtenir la rétroaction des participants à des cours et à des activités de formation en cours d'emploi.

30.48 Il faut accorder plus d'importance à la formation technique. Nous avons constaté qu'il faudra rechercher un meilleur équilibre entre les besoins en formation technique, cernés du point de vue stratégique ou

organisationnel, et les besoins en formation recensés à partir de l'information fournie par les employés ou par les divisions elles–mêmes.

30.49 Il est également nécessaire d'assurer une meilleure correspondance entre les besoins en formation tels qu'ils sont définis et la formation offerte. La vérification ne nous a pas permis de déterminer clairement les critères utilisés pour préciser la formation requise par les membres du personnel. Le BSIF doit avoir une meilleure vue d'ensemble des diverses possibilités de formation et d'apprentissage auxquelles ses employés ont accès. Les responsables de ce Bureau reconnaissent qu'ils pourront rentabiliser au maximum les investissements en matière d'acquisition du savoir en assurant un meilleur suivi des diverses initiatives de formation. Ils ont déjà commencé à prendre certaines mesures de contrôle des initiatives et des projets dans cette perspective.

30.50 Le BSIF devrait mettre au point des mécanismes qui permettront à l'organisation de répondre à ses besoins en matière de formation et d'acquisition du savoir, et des mesures de contrôle qui assureront un rendement maximum des investissements consentis à cet égard.

La surveillance des sociétés d'assurances

30.51 La Division de l'assurance–vie. La Division de l'assurance–vie est responsable au premier chef de la surveillance des sociétés d'assurance–vie canadiennes, des succursales de sociétés d'assurance–vie étrangères, des sociétés de secours mutuels canadiennes et des succursales de sociétés de secours mutuels étrangères. Au 31 décembre 1996, comme en fait foi la pièce 30.4, on comptait 128 sociétés d'assurance–vie agréées par le gouvernement fédéral (57 sociétés à charte fédérale et 71 sociétés étrangères) et 28 sociétés de secours mutuels (13 sociétés à charte fédérale et 15 sociétés étrangères). La Division comprend les sections suivantes : Analyse des opérations, Analyse des sociétés, Analyse actuarielle, Inspections, Administration des valeurs mobilières.

Pièce 30.4

Sociétés d'assurance–vie et sociétés de secours mutuels : 1996

	Nombre de sociétés	Valeur de l'actif surveillé par le BSIF			Actif à l'extérieur du Canada non surveillé par le BSIF (milliards de dollars)
		Actif au Canada (milliards de dollars)	Actif à l'extérieur du Canada (milliards de dollars)	Actif total surveillé par le BSIF (milliards de dollars)	
Sociétés canadiennes	70	120,7	111,1	231,8	119,7
Sociétés étrangères[1]	86	34,8	0	34,8	1 544,6[2]

Source : BSIF

Notes :

1 Les sociétés étrangères exercent leurs activités au Canada à titre de succursales ou de filiales de la société mère.

2 Information fournie au BSIF par les sociétés.

30.52 Le BSIF est le liquidateur commis d'office pour la liquidation de la plupart des sociétés d'assurances à charte fédérale. Les responsables du BSIF nous ont déclaré que la gestion des liquidations était confiée à des liquidateurs professionnels choisis au terme d'un processus concurrentiel en consultation avec les représentants du secteur et les gestionnaires de caisses de protection des souscripteurs. Ils nous ont déclaré également que le Bureau effectuait des opérations de validation visant à contrôler et à surveiller les liquidations. Comme nous le signalons en décrivant l'étendue de nos travaux à la rubrique **À propos de la vérification**, nous n'avons pas vérifié les activités de liquidation du BSIF.

30.53 La Division des assurances multirisques. La Division des assurances multirisques surveille toutes les sociétés à charte fédérale, de même que les succursales canadiennes de sociétés étrangères d'assurances multirisques. Au 31 décembre 1996, on comptait 97 sociétés canadiennes et 126 sociétés étrangères exploitant des succursales au Canada (voir la pièce 30.5).

Pièce 30.5

Sociétés d'assurances multirisques : 1996

	Nombre de sociétés	Valeur de l'actif surveillé par le BSIF			Actif non surveillé par le BSIF (milliards de dollars)
		Actif au Canada (milliards de dollars)	Actif à l'extérieur du Canada (milliards de dollars)	Actif total surveillé par le BSIF (milliards de dollars)	
Sociétés canadiennes	97	30,0	0,8	30,8	0
Sociétés étrangères[1]	126	15,1	0	15,1	1 207,9[2]

Source : BSIF

Notes :

1 Les sociétés étrangères exercent leurs activités au Canada à titre de succursales ou de filiales de la société mère.

2 Information fournie au BSIF par les sociétés. Les taux de conversion en dollars canadiens des devises étrangères étaient les taux en vigueur en décembre 1995

30.54 La Division des assurances multirisques comprend les sections suivantes : Analyse des opérations, Analyse des sociétés, Inspections, Liquidations (pour les sociétés d'assurance–vie aussi bien que les sociétés d'assurances multirisques) et Actuariat. Dans cette division, les actuaires exercent également la fonction d'évaluation actuarielle dans le cadre des inspections.

30.55 Le BSIF est un chef de file en matière de réglementation. Les représentants de sociétés d'assurances avec lesquels nous nous sommes entretenus s'accordent pour dire que les pratiques du BSIF en matière de réglementation sont plus avancées que celles des autres organismes de réglementation provinciaux, fédéraux ou étrangers avec lesquels ils font affaire. Le BSIF accueille fréquemment des représentants d'organismes de réglementation étrangers qui souhaitent étudier le cadre de réglementation canadien. Bon nombre des autres organismes de réglementation adoptent aujourd'hui le cadre de réglementation intégré décrit dans l'introduction du présent chapitre, cadre établi au BSIF depuis quelques années déjà. Par exemple, les responsables ontariens ont annoncé, au printemps de 1997, leur intention de fusionner leurs organismes de réglementation des secteurs de l'assurance et des pensions.

Il est nécessaire de mettre en oeuvre le cadre d'évaluation et de gestion des risques

30.56 Le BSIF a fait des progrès dans la mise en application du guide d'intervention. En 1995-1996, le BSIF a introduit un nouveau système de cotation des sociétés d'assurances qui s'inspirait de son guide d'intervention visant les sociétés d'assurances (*Guide de surveillance s'appliquant aux sociétés d'assurances assujetties à la réglementation fédérale)*. Selon ce système, la situation d'une société correspond à une « étape », cotée de zéro à quatre. À l'étape zéro, aucun problème n'est à signaler; à l'étape un, certaines lacunes sont à signaler; à l'étape deux, il y a risque de non–viabilité ou d'insolvabilité; à l'étape trois, la viabilité est sérieusement mise en doute; à l'étape quatre, la non–viabilité ou l'insolvabilité de la société est imminente. Le guide définit les critères de cotation à chaque étape, de même que les mesures que sont censés prendre les responsables du BSIF et les gestionnaires de

la société. Dans le cas du secteur de l'assurance–vie, le guide contient également la description des mesures qu'est censée prendre la SIAP, la caisse d'indemnisation qui protège les souscripteurs en cas de faillite d'une société d'assurance–vie. Le BSIF a rendu le cadre de surveillance plus transparent en faisant distribuer le guide à toutes les sociétés d'assurances visées par la réglementation. Après avoir pris connaissance des états déposés annuellement par les sociétés d'assurances, les analystes du BSIF cotent les sociétés. Ils revoient la cotation trimestriellement et informent la haute direction du BSIF des résultats.

30.57 Notre examen des dossiers nous a permis de constater que les analystes de l'assurance–vie du BSIF effectuent généralement une analyse exhaustive des états périodiques des sociétés, des rapports des actuaires désignés et des résultats des examens analytiques de suffisance du capital (DCAT) — une mesure critique de la sensibilité de l'avoir propre et du bénéfice d'une société à l'évolution des conditions économiques, commerciales et actuarielles. Ils analysent les résultats de tests de pré–alerte pour cerner tout problème ou risque digne d'attention et ils rédigent des rapports préalables à l'inspection à l'intention des inspecteurs, des rapports destinés à la haute direction du BSIF et des rapports mensuels au Ministre au sujet des sociétés pour lesquelles un risque de non–viabilité financière ou de non–solvabilité a été constaté (cotation à l'étape deux ou plus).

30.58 La Division des assurances multirisques a fait des progrès particulièrement notables en matière d'encadrement du personnel, avec l'application pratique du *Guide d'intervention à l'intention des sociétés d'assurances,* et pourrait servir de modèle aux autres divisions du BSIF. Les analystes de la Division des assurances multirisques font appel à un processus automatisé de cotation des sociétés selon un système de points qui s'appuie sur des coefficients. Les analystes examinent les résultats, puis jugent s'il y a lieu de modifier ou non toute cote proposée.

30.59 En raison de certaines lacunes, le BSIF pourrait ne pas réaliser ses objectifs. Le BSIF joue un rôle d'initiateur dans la mise au point de certaines pratiques de réglementation. Néanmoins, nous avons constaté certaines lacunes dans la mise en oeuvre de son cadre d'évaluation et de gestion des risques, ce qui pourrait l'empêcher de réaliser ses objectifs à l'avenir.

30.60 Le système de cotation — Quelques difficultés. Le système automatisé de la Division des assurances multirisques a bien fonctionné pour l'essentiel. Cependant, nous avons constaté des possibilités d'amélioration dans un domaine particulier. En effet, l'analyste doit fournir une justification de toute modification de la cote attribuée par le système automatisé. Or, nous nous attendions à trouver des critères précis permettant aux membres du personnel de porter des jugements de ce genre. Pourtant, nous avons constaté que les dossiers des analystes ne contenaient pas toujours une justification claire de la modification de la cote attribuée à une société ou de l'importance accordée dans l'évaluation à certains aspects qualitatifs comme la cotation de la gestion.

30.61 Il ressort des procès–verbaux des réunions de son comité consultatif que le BSIF s'est montré réticent à informer une société de son passage à l'étape trois. On estimait en effet que, en faisant passer une société à l'étape trois, on risquait de pousser la société à faire une déclaration publique, ce qui aurait eu des répercussions considérables sur la confiance du public et la viabilité de la société. Le Bureau s'inquiétait du fait que la déclaration publique risquait de miner l'efficacité et l'efficience de son travail. Cependant, les autorités du BSIF nous ont signalé qu'ils informent maintenant les sociétés de toute modification de cote, à la hausse comme à la baisse, et donnent ainsi une plus grande clarté au message transmis aux dirigeants des sociétés.

30.62 Il se peut que le BSIF soit réticent à attribuer une cote au–delà de l'étape deux. Les gestionnaires du Bureau soulignent que toute cotation est très largement une question de jugement. Cependant, dans trois cas que nous avons étudiés, nous nous sommes demandé si le BSIF avait bien respecté son guide d'intervention en tardant à coter des sociétés à l'étape trois. Toute réticence risque de réduire l'efficacité du système de pré–alerte du BSIF : il se peut que les sociétés cotées à une étape inférieure à ce qui serait justifié ne bénéficient pas de l'attention qu'exige leur situation.

30.63 Les inspections ont un effet bénéfique sur le secteur. Le personnel d'inspection du BSIF de Toronto, de Vancouver, de Winnipeg et de Montréal effectue auprès des sociétés des inspections qui sont bien planifiées, systématiques et rigoureuses. Ce sont des facteurs comme la date de constitution en société, la cote de risque et la taille qui déterminent quelles sociétés seront retenues aux fins d'inspection. En 1996, 50 p. 100 des sociétés d'assurance–vie et 51 p. 100 des sociétés d'assurances multirisques qui exerçaient des activités d'assurance ont fait l'objet d'inspections sur place. Les inspecteurs tiennent compte d'informations provenant de sources diverses comme les rapports d'analystes, les rapports de gestion et les dossiers visant des années antérieures, les rapports et dossiers des vérificateurs externes, les procès–verbaux des réunions du conseil d'administration, les coupures de presse et les évaluations d'agences de cotation. Ils font appel à certains spécialistes comme des actuaires, des experts en crédit ou des spécialistes en trésorerie, selon les besoins. À la fin de l'inspection, ils discutent de leurs constatations avec les dirigeants de la société, font rapport à la haute direction du BSIF et au comité de vérification de la société, et assurent le suivi de leurs recommandations. Selon les représentants de sociétés que nous avons interrogés, le processus a généralement un effet bénéfique sur l'amélioration continue des pratiques de gestion dans le secteur et sur l'observation de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et de la réglementation afférente.

30.64 Les inspections auprès des sociétés d'assurance–vie doivent être mieux ciblées. Nous avons constaté que les inspections des sociétés d'assurances multirisques étaient bien ciblées sur les secteurs à risques importants. Les plans d'inspection, les rapports et les dossiers permettent d'étayer et de justifier le travail effectué.

30.65 Cependant, dans à peu près la moitié des cas d'assurance–vie étudiés, il ne ressortait pas clairement que les inspections du BSIF étaient ciblées sur les risques importants. Même si la procédure d'inspection ne semblait pas présenter de lacunes évidentes, il se peut que les inspecteurs effectuent plus de travail que nécessaire dans les secteurs à risques faibles et que, par conséquent, ils examinent moins à fond les secteurs à risques plus élevés. Nous avons constaté que les méthodes d'inspection pourraient être mieux adaptées aux risques particuliers que pose chaque société. Également, l'étude des dossiers ne révèle pas comment il a été tenu compte des constatations d'inspection de l'année précédente afin de réduire la charge de travail ou de cibler l'inspection sur les points importants.

30.66 On consacre peu de temps à étudier la viabilité commerciale future des sociétés, alors qu'une bonne partie des ressources d'inspection des sociétés d'assurance–vie sont affectées à l'examen des hypothèques. Nous nous demandons si un examen si détaillé est opportun, puisque les représentants du BSIF nous ont déclaré que la plupart des sociétés d'assurance–vie sont maintenant dotées de systèmes satisfaisants de contrôle des hypothèques. Nous avons constaté que le BSIF examine les plans stratégiques, mais nous n'avons trouvé que peu d'indications prouvant que l'on tient compte de cet examen lorsqu'est effectuée l'étude du rapport d'examen analytique de suffisance du capital d'une société. Dans les dossiers dont nous avons pris connaissance, il est rarement fait mention de discussions avec des représentants de la haute direction des sociétés au sujet de l'incidence du plan stratégique et du rapport d'examen analytique de suffisance du capital sur l'avenir de la société. Les gestionnaires de sociétés d'assurance–vie que nous avons rencontrés nous ont laissé entendre que des discussions avec le BSIF pourraient amener les inspecteurs à axer davantage leurs travaux sur la viabilité future des sociétés ainsi que sur les secteurs présentant des risques importants.

30.67 Bien que le BSIF se fie aux travaux des vérificateurs internes et externes, rien n'indique dans les dossiers d'inspection des sociétés d'assurance–vie qu'il a été tenu compte de certains travaux des vérificateurs pour l'établissement des programmes d'inspection du BSIF. Sans indications de ce genre, on ne sait pas toujours précisément quels sont les travaux de vérification sur lesquels le BSIF s'appuie. Il est donc difficile de déterminer dans quelle mesure et comment ses procédés d'inspection pourraient être allégés ou supprimés.

30.68 Ses ressources étant fortement restreintes, le BSIF se doit de concentrer ses efforts d'inspection. Nous avons relevé, au moment où nous avons effectué notre vérification, que 12 des 20 postes d'inspecteur d'assurance–vie à Toronto étaient vacants.

30.69 Le recours aux experts. Le BSIF se fie au travail des vérificateurs externes pour ce qui est d'évaluer le caractère adéquat des systèmes d'information de gestion des sociétés d'assurance–vie visées par ses inspections. Cependant, nous n'avons vu dans les dossiers d'inspection que peu de documents pouvant étayer l'évaluation, par le BSIF, du degré de préparation des systèmes de bon nombre de sociétés par rapport aux répercussions du passage à l'an 2000. (Le calcul des frais d'intérêt, des primes à facturer, des crédits pour dividendes, etc. pourrait être erroné si, pour les algorithmes d'ordinateur, les deux derniers chiffres de 2000 signifiaient 99 ans de moins que l'année 1999 au lieu de vouloir dire une année de plus.)

30.70 Au BSIF, on a reconnu la nécessité de renforcer les compétences en matière d'évaluation des technologies de l'information. Selon une étude récente du BSIF, il se peut que, à l'avenir, les inspecteurs soient tenus de connaître suffisamment les divers systèmes et applications de manière à pouvoir juger s'ils sont généralement adéquats et à pouvoir distinguer ceux qui réduisent les risques au minimum de ceux qui engendrent eux–mêmes des risques. Il se peut également qu'il soit désormais exigé des inspecteurs qu'ils puissent, professionnellement, être en mesure de déterminer quels sont les problèmes auxquels ils peuvent eux–mêmes s'attaquer, quels sont ceux qui nécessitent le recours à des personnes de compétence supérieure, et quels sont ceux qui exigent de faire appel à de grands spécialistes. Pourtant, pratiquement rien ne laisse croire qu'on a envisagé de telles exigences au BSIF. Il n'en est pas question, par exemple, dans les plans de mise en oeuvre. Les représentants du secteur avec lesquels nous nous sommes entretenus s'accordent pour dire que le BSIF pourrait mieux exploiter le recours aux contrats pour s'adjoindre les compétences voulues dans ce domaine comme dans d'autres, celui, par exemple, de l'évaluation des rapports actuariels.

30.71 Pour que son guide de surveillance s'appliquant aux sociétés d'assurances fasse davantage autorité, le BSIF devrait mettre au point un système plus rigoureux de cotation des sociétés — s'appuyant de façon systématique sur les opinions d'analystes, d'inspecteurs et d'actuaires. Si la divulgation publique des cotes attribuées constituait un véritable problème, le BSIF devrait chercher à faire modifier la loi ou la réglementation de manière à empêcher une telle divulgation.

30.72 Le BSIF devrait continuer à collaborer avec les intervenants du secteur des assurances multirisques à la définition de pratiques commerciales saines et normalisées pour le secteur.

30.73 En vue d'accroître son efficience, le BSIF devrait davantage concentrer ses inspections de sociétés d'assurance–vie sur les secteurs à risques importants et sur l'évaluation de la viabilité commerciale future de ces entités, et faire davantage appel aux experts–conseils dans des domaines comme les technologies de l'information et les rapports actuariels.

Il faut éviter une réglementation excessive

30.74 Le processus d'approbation est lent même si le BSIF répond rapidement aux demandes. Selon les représentants du secteur que nous avons interrogés, les analystes des sociétés, au BSIF, ont la réputation de répondre rapidement aux demandes d'approbation des sociétés en matière d'acquisitions, de transferts de biens, de réassurance ou au sujet de toute autre question pour laquelle l'approbation du BSIF ou du Ministre est nécessaire. Cependant, il est ressorti de notre examen des dossiers que les très nombreuses modalités d'approbation ralentissent considérablement ce processus malgré la diligence dont fait preuve le personnel. D'autres organismes de réglementation ont décidé récemment de n'examiner et de n'approuver qu'après coup certaines opérations dans le cas de sociétés dont la capitalisation est suffisante et qui ne présentent aucun risque pour le système.

30.75 Les exigences en matière de suffisance des fonds propres visant les sociétés d'assurance–vie sont complexes. En matière de fonds propres, le BSIF a établi des normes bien définies axées sur le risque et il en contrôle l'application pour protéger les souscripteurs de toute insuffisance de capital. La norme qui s'applique aux sociétés d'assurance–vie est celle dite du montant minimum permanent requis pour le capital et l'excédent (MMPRCE). Il s'agit d'un coefficient que calcule la société selon les instructions du BSIF. Le calcul du MMPRCE

est complexe. Il vise à englober la plupart des aspects des activités de la société. La ligne directrice du BSIF, qui donne les instructions de calcul, a été modifiée à maintes reprises depuis qu'elle a été communiquée aux intervenants du secteur en août 1992. Les gestionnaires des sociétés que nous avons interrogés nous ont déclaré que le MMPRCE posait problème notamment en raison d'un processus d'examen long et détaillé, de l'absence d'un comité permanent qui garantirait des consultations continues, des incohérences par rapport aux autres organismes de réglementation nationaux et d'un libellé ambigu susceptible d'être mal interprété. Au BSIF, on a l'intention d'éviter tout autre changement avant d'avoir bien contrôlé les répercussions des présentes directives visant le MMPRCE.

30.76 Le BSIF et le ministère des Finances devraient étudier de près les modalités d'application imposées et vérifier s'il ne serait pas utile d'en utiliser d'autres, de manière à réduire au minimum toute répercussion néfaste sur les sociétés.

L'intégration du travail des actuaires, des analystes et des inspecteurs

30.77 Le travail des actuaires de la Division des assurances multirisques est bien organisé. Les actuaires de la Division des assurances multirisques du BSIF effectuent des examens systématiques et détaillés des réserves pour sinistres à payer et des réserves pour primes comptabilisées d'avance. Ils utilisent leurs propres logiciels pour traiter les données fournies par chaque société et pour comparer leurs résultats avec ceux des actuaires de chaque société. Par la suite, ils déterminent si certains écarts sont importants et méritent de faire l'objet d'une discussion. Pour les sociétés prioritaires, les examens se conforment au calendrier d'inspection annuelle; on vise à effectuer l'examen des autres sociétés aux deux ans. Toutefois, le BSIF n'a pas encore atteint son objectif à cet égard. Sur un total de 238 sociétés, nous a–t–on dit, la Section de l'actuariat de la Division des assurances multirisques en évalue quelque 60 ou 70 chaque année.

30.78 Les ressources du BSIF en actuariat d'assurance–vie sont limitées. En étudiant le travail des actuaires d'assurance–vie du BSIF à Ottawa et à Toronto, nous avons constaté qu'ils travaillent de façon compétente et professionnelle à l'examen du travail des actuaires désignés par les sociétés pour remplir certaines tâches aux termes de la *Loi sur les sociétés d'assurances*. Toutefois, les ressources en actuariat sont très restreintes à Ottawa, où il n'y a qu'un seul gestionnaire, deux actuaires de plein titre, un analyste et du personnel de soutien. L'unité d'évaluation actuarielle s'est trouvée sans directeur au cours des trois dernières années, soit depuis 1994-1995. Il n'y a aucun gestionnaire de l'actuariat pour les actuaires de Toronto; les quatre évaluateurs actuariels y relèvent du Directeur par intérim, Inspections. Le personnel actuariel de Toronto exerce diverses tâches liées à la fonction d'inspection en plus de faire l'examen du travail des actuaires désignés. Au BSIF, on dit ne pas avoir les ressources voulues pour effectuer des analyses en profondeur de tous les rapports actuariels.

30.79 Un rôle qui n'est pas clair. Le rôle des actuaires du BSIF n'est pas clair et l'utilité de leurs travaux ne l'est pas non plus. À Ottawa, les actuaires d'assurance–vie du BSIF ont établi leur propre système de cotation des réserves des sociétés, qui est indépendant du système de cotation sur lequel s'appuient les analystes du BSIF. Le système des actuaires cote les réserves selon une échelle de 0 à 3 et non pas de 0 à 4.

30.80 Les résultats actuariels sont peu exploités. Notre examen des dossiers des inspecteurs et des analystes (assurances-vie et assurances multirisques) ne nous a livré que peu d'indications prouvant que ces derniers tenaient compte des travaux des actuaires du BSIF. Les inspecteurs et les analystes font porter leur attention sur d'autres questions, ou encore se sentent tout à fait en mesure de revoir eux–mêmes le travail des actuaires désignés. Nous avons également pu constater d'après les dossiers des actuaires que peu d'échange d'information avait lieu avec les inspecteurs et les analystes. Au cours de 1996-1997, les actuaires d'assurance–vie d'Ottawa ont étudié environ 100 rapports actuariels ou rapports d'examen analytique de suffisance du capital et ceux de Toronto, une trentaine environ. Nous avons constaté, après examen des dossiers du BSIF, que les actuaires transmettaient un exemplaire de leurs rapports aux analystes. Cependant, il existe peu d'indications prouvant que les analystes avaient consulté les actuaires ou tenu compte des renseignements contenus dans leurs rapports avant de coter les sociétés.

30.81 À notre avis, les inspecteurs et les analystes seraient mieux en mesure de comprendre chaque société et les risques liés à ses activités s'ils prenaient l'habitude de consulter les actuaires du BSIF et de solliciter leurs avis.

30.82 Parfois, le travail des analystes et des inspecteurs n'est pas bien coordonné. Selon ce que nous ont dit les dirigeants du BSIF, les analystes consultent les inspecteurs pour la cotation des sociétés. Cependant, nous avons rarement trouvé la confirmation de telles consultations dans les dossiers ou dans nos entretiens avec les inspecteurs. Dans un cas, nous avons même pu constater que les inspecteurs et les analystes du BSIF avaient présenté des renseignements contradictoires à la direction d'une société.

30.83 Les responsables de la Division des assurances multirisques projettent des améliorations. Nous avons constaté que les inspecteurs des assurances multirisques ne sont pas toujours d'accord avec les analystes au sujet des cotes attribuées aux sociétés. Dans une note de service d'avril 1997, on trouve une liste de sociétés auxquelles l'inspecteur et l'analyste avaient attribué des cotes différentes. Toutefois, lorsque notre vérification a pris fin, ces incohérences avaient été résolues et la cotation avait fait l'objet d'un consensus. Les gestionnaires de la Division des assurances multirisques nous ont déclaré leur intention de mettre en oeuvre un régime de consultations régulières.

30.84 Le BSIF devrait faire le point sur le rôle de son personnel actuariel et déterminer l'importance des ressources qui lui sont nécessaires pour exercer son rôle en matière de réglementation. Ce Bureau devrait mieux coordonner le travail des actuaires, des inspecteurs et des analystes.

Il faut prêter plus d'attention aux communications avec les sociétés

30.85 Les sociétés veulent de la rétroaction. Il importe de bien communiquer avec les sociétés visées par la réglementation de manière à ce qu'elles comprennent bien les préoccupations du BSIF. De plus, ce Bureau offrirait une plus–value aux sociétés réglementées s'il leur donnait davantage de rétroaction. Les responsables des sociétés consultées ont souhaité voir le Bureau leur fournir davantage de renseignements sur leurs résultats et sur ceux de leurs pairs. Il leur serait particulièrement utile de savoir dans quelle mesure les rapports rédigés par leurs propres actuaires sont plus ou moins prudents par rapport à ceux de leurs homologues.

30.86 La fréquence des rencontres avec les conseils d'administration est à la hausse. Avant 1997, le BSIF ne rencontrait que peu fréquemment les conseils d'administration des sociétés d'assurance–vie, sauf si de graves problèmes étaient constatés. En effet, d'après la liste de rencontres fournie par le BSIF, ce dernier a rencontré, en moyenne, quatre conseils d'administration par année de 1992 à 1997. Au début de 1997, le BSIF a augmenté la cadence des rencontres avec les conseils d'administration des grandes sociétés d'assurance–vie et des sociétés où des constatations importantes avaient été faites.

30.87 La communication des constatations des actuaires. Les constatations des actuaires du BSIF à Ottawa ne sont généralement pas communiquées aux actuaires désignés par les sociétés. Comme nous l'avons signalé, ces dernières souhaiteraient davantage de rétroaction du BSIF au sujet de la qualité de leurs rapports actuariels. Des échanges soutenus entre les actuaires du BSIF et ceux des sociétés pourraient fournir des renseignements utiles aux sociétés et ainsi contribuer à l'amélioration de la qualité des travaux d'actuariat.

30.88 L'élaboration des rapports d'inspection est lente et manque de cohérence. Les rapports du BSIF concernant les résultats d'inspection qui sont destinés aux dirigeants de sociétés d'assurance–vie ne sont pas produits assez rapidement. Ils sont souvent communiqués de quatre à six mois après la fin de l'inspection. Bien que les inspecteurs rencontrent des représentants de la haute direction de la société à la fin de chaque inspection pour obtenir leurs commentaires sur les observations formulées, ce n'est que lorsque la version finale du rapport est produite que le comité de vérification du conseil d'administration est saisi des constatations et des recommandations. De l'avis de la plupart des représentants de sociétés que nous avons interrogés, tant ceux du secteur de l'assurance–vie que ceux du secteur des assurances multirisques, le BSIF devrait communiquer ses rapports dans les deux semaines suivant la fin d'une inspection, toute question complexe, épineuse ou non résolue

pouvant être définie dans le rapport comme question à résoudre à une date ultérieure. De telles questions étant relativement peu communes, elles ne devraient pas retarder la communication d'un rapport.

30.89 De plus, le contenu de ce genre de rapports manque parfois de cohérence. Au BSIF, on n'ignore pas qu'ils traitent parfois de questions dont l'importance ne justifie pas l'attention d'un conseil d'administration. Ce Bureau nous a fait savoir qu'à l'avenir un gestionnaire d'expérience du BSIF étudiera les rapports destinés à la direction avant qu'ils ne soient communiqués aux sociétés, de manière à assurer une qualité uniforme.

30.90 La divulgation des cotes. Le BSIF n'informe pas une société lorsqu'une cote « étape un » lui est attribuée pour la première fois. Nous estimons qu'il importe d'informer la direction dans les meilleurs délais lorsque le BSIF constate un accroissement du risque, le BSIF ayant pour mandat d'agir rapidement. Au BSIF, on nous a fait savoir que, désormais, le Bureau informerait sans délai toute société recevant une cote « étape un ». Lorsqu'il attribue à une société une cote « étape deux » ou une cote supérieure, le Bureau en informe la société de même que le Ministre.

30.91 Le BSIF devrait entretenir des rapports plus étroits avec les responsables de toute société d'assurances de manière à mieux en comprendre le fonctionnement et à communiquer ses constatations plus rapidement pour favoriser de meilleurs rapports avec la société et l'inciter à améliorer son fonctionnement.

Les communications avec les autres organismes de réglementation doivent être soutenues et consignées dans les dossiers

30.92 La communication avec les autres organismes de réglementation revêt une importance grandissante. En raison d'un certain nombre de caractéristiques propres au secteur de l'assurance, il importe que le BSIF communique régulièrement avec les autres organismes de réglementation, qu'il s'agisse d'organismes étrangers ou provinciaux. Par exemple, les sociétés d'assurance–vie tirent une part grandissante de leurs revenus de sources non traditionnelles; elles sont désormais autorisées à effectuer des opérations qui sont réglementées par des bourses de valeurs provinciales. La proportion du bénéfice des sociétés d'assurance–vie canadiennes attribuable à des activités à l'étranger est également à la hausse. Dans bon nombre de cas, les sociétés d'assurance–vie et d'assurances multirisques ayant des activités au Canada sont des succursales ou des filiales de grandes sociétés étrangères, d'où la nécessité incontournable de communiquer avec les organismes de réglementation étrangers (pièces 30.4 et 30.5).

30.93 Il existe peu d'indices d'une communication soutenue. Notre examen des dossiers n'a révélé que peu d'indices de communication avec d'autres organismes de réglementation. Les responsables de sociétés que nous avons interrogés ont déclaré que le BSIF n'exigeait pas copie des rapports d'organismes de réglementation étrangers, même dans les cas où ceux–ci effectuaient simultanément une inspection. Nous avons constaté, dans deux cas, que l'organisme de réglementation étranger avait informé le BSIF du fait qu'il avait émis une ordonnance de surveillance limitant les activités d'une société et qu'aucune somme ne pourrait être transférée à la succursale canadienne. Dans l'un des cas, le BSIF était au courant des difficultés de la succursale de la société étrangère et lui avait attribué une cote « étape un ». Cependant, le Bureau n'avait pas communiqué avec l'organisme de réglementation étranger dont relevait la société. Une plus grande cohérence est nécessaire dans les communications avec les organismes de réglementation étrangers.

30.94 Au BSIF, certaines mesures ont été prises. La haute direction du BSIF a établi des communications officieuses avec des organismes de réglementation étrangers et participe activement aux activités d'organisations internationales, comme l'Association internationale des superviseurs des sociétés d'assurances. En décembre 1996, le Bureau a créé le poste de conseiller spécial auprès du surintendant adjoint — Politiques. Son titulaire a la responsabilité de mettre au point des plans visant à améliorer les relations avec d'autres organismes de réglementation. On nous a dit au BSIF que l'ébauche d'un tel plan avait été préparée en mai 1997.

30.95 Le BSIF pourrait prendre un certain nombre de mesures moins officielles pour améliorer les communications. Par exemple, il pourrait solliciter des entités dont il fait l'inspection une copie de tout rapport pertinent préparé par un organisme de réglementation et discuter avec la direction de l'entité des résultats d'examens effectués par d'autres organismes de réglementation.

30.96 Le BSIF devrait compléter et mettre en oeuvre le plan qu'il élabore en vue de renforcer ses rapports avec d'autres organismes de réglementation et il devrait également établir des communications tant officielles qu'officieuses visant à intégrer aux évaluations de risques de ses analystes toute information qui concerne l'entité visée.

La surveillance des régimes de retraite privés

30.97 La Division des normes de prestation de pension. La Division des normes de prestation de pension a la responsabilité de surveiller les régimes de retraite enregistrés aux termes de la *Loi sur les normes de prestation de pension de 1985* (LNPP). Tout comme les divisions du secteur de l'assurance, elle compte des sections d'analyse, d'actuariat et d'inspection. Toutefois, au moment de notre examen, il n'y avait que deux inspecteurs des régimes de retraite à Toronto, et un seul à Montréal. Le BSIF prévoit réaffecter deux inspecteurs de son bureau de Vancouver à l'inspection des régimes de retraite.

30.98 Les régimes de retraite sont des ententes contractuelles aux termes desquelles des sommes d'argent sont mises de côté durant la vie active des employés de manière à leur assurer un revenu au moment de la retraite. Il existe aujourd'hui au Canada près de 16 000 régimes enregistrés de retraite (RER) qui assurent une protection à plus de cinq millions d'employés, soit environ 45 p. 100 des Canadiens qui occupent un emploi. La plupart de ces régimes relèvent de la compétence provinciale et sont réglementés par les autorités provinciales. Quelque 1 100 régimes, qui visent un peu plus d'un demi–million de membres au total, sont réglementés par le BSIF (voir la pièce 30.6).

Pièce 30.6

Régimes de revenus de retraite - Actif et nombre de participants : 1994

Type de régime	Nombre de régimes	Actif total (milliards de dollars)	Participants (milliers)
RPC/RRQ	2	54	12 912
RER			
Réglementés par le BSIF[1]	1 100	45	501
Réglementés par d'autres organismes	14 649	286	4 714
Total des RER	15 749	331	5 215
Régimes de retraite des employés du gouvernement fédéral	20	122	459
REER	-	182	5 110

Source : Statistique Canada, *Programmes de revenu de retraite au Canada : un aperçu statistique* (février 1996) & *Caisses de retraite en fiducie* (1994)

[1] Source : dossiers du BSIF

Pressions continues en faveur d'une réduction des chevauchements

30.99 Les chevauchements de réglementation posent problème. Toutes les administrations gouvernementales, aussi bien fédérales que provinciales, sauf celle de l'Île–du–Prince–Édouard, ont adopté des lois visant la création et l'administration de régimes de retraite. Tout en étant similaires, les exigences des diverses administrations ne sont pas identiques. Par conséquent, les régimes dont l'ensemble des membres relève de plus d'un organisme de réglementation sont assujettis à plus d'une seule autorité et à plus d'un seul ensemble d'exigences en matière de réglementation.

30.100 Le BSIF a pris des mesures pour réduire les chevauchements. De manière à réduire les coûts découlant des chevauchements de la réglementation, le BSIF a conclu avec les provinces des ententes aux termes desquelles il délègue aux organismes de réglementation provinciaux le pouvoir de surveillance à l'égard des régimes dont des participants sont assujettis à la LNPP, ou aux termes desquelles il accepte d'assumer certains pouvoirs provinciaux en matière de surveillance des régimes dont des participants sont assujettis à la compétence provinciale. À l'heure actuelle, le BSIF assure ainsi la surveillance de quelque 25 régimes de retraite au nom des provinces. Par ailleurs, la surveillance d'environ 124 régimes de retraite a été déléguée par le BSIF aux provinces.

30.101 Les accords de réciprocité ne réduisent pas de façon significative le fardeau réglementaire. Les accords de réciprocité font baisser les coûts de réglementation du fait qu'ils permettent de confier l'enregistrement et la surveillance à un seul organisme de réglementation. Cependant, tout organisme qui assure la surveillance d'un régime dont les participants relèvent de plus d'une administration gouvernementale doit faire respecter les exigences législatives de chacune d'entre elles. Un tel système ne peut entraîner une réduction des coûts de conformité, soit l'essentiel du fardeau réglementaire, que seulement dans la mesure où les exigences réglementaires sont les mêmes d'une administration à l'autre. Malheureusement, tel n'est pas le cas, surtout depuis que les autorités tant fédérales que provinciales ont modifié les lois concernant les normes de régimes de retraite, au milieu des années 80.

30.102 Des accords multilatéraux seraient préférables. Pour résoudre les problèmes de chevauchement des compétences en matière de réglementation, la notion « d'accords multilatéraux » que fait valoir l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite (ACOR) semble plus prometteuse. Contrairement aux accords de réciprocité en vigueur à l'heure actuelle, les accords multilatéraux feraient en sorte qu'un régime réglementé par plus d'une administration gouvernementale pourrait non seulement être enregistré auprès d'un seul organisme de réglementation, mais également n'être assujetti qu'à la loi dont relève cet organisme, quelle que soit l'administration gouvernementale dont relève tout participant au régime.

30.103 Le fardeau du contrôle de la conformité aux règles qui résulte du chevauchement et de l'incohérence en matière de réglementation inquiète depuis longtemps ceux qui offrent les régimes de retraite et ceux qui les administrent. En dépit d'initiatives récentes lancées par le truchement de l'ACOR et d'autres tribunes, les observateurs aussi bien que les représentants du secteur des régimes de retraite que nous avons interviewés ont déclaré que la situation ne s'améliorait pas. Étant l'un des principaux organismes de réglementation des régimes de retraite au Canada, le BSIF peut contribuer de façon importante à l'amélioration de la situation, en favorisant une plus grande cohérence des normes de réglementation établies par les diverses administrations gouvernementales et une réduction des chevauchements dans les exigences réglementaires.

30.104 Puisqu'il a notamment pour rôle de favoriser une plus grande cohérence dans la réglementation des régimes de retraite au Canada, le BSIF devrait oeuvrer de pair avec les organismes provinciaux de réglementation pour favoriser l'adoption du concept des accords multilatéraux.

30.105 Le BSIF réoriente ses activités. Au BSIF, Les objectifs clés visés par les activités de surveillance de régimes de retraite consistent à faire en sorte que les participants des régimes soient raisonnablement certains de bénéficier des avantages qui leur ont été promis, et à contrôler la conformité des régimes aux dispositions de la LNPP. Jusqu'à maintenant, le BSIF s'est plutôt occupé dans son activité réglementaire de vérifier dans quelle

mesure les régimes se conformaient aux dispositions de la LNPP et de la réglementation afférente. Il s'agit là d'un effort coûteux en temps et en ressources — qui, d'après le BSIF, n'est pas particulièrement utile.

30.106 Améliorations prévues. En décembre 1996, le BSIF formulait l'ébauche d'un guide d'intervention s'appliquant aux régimes de retraite, semblable à celui qui vise le secteur de l'assurance. Dans le cadre de son plan d'activités pour les prochaines années, le BSIF a annoncé son intention d'axer davantage la réglementation et la surveillance des régimes de retraite sur l'analyse des risques. Ce Bureau est à mettre au point un système d'évaluation des risques, une base de données électronique sur les régimes de retraite semblable à celle qui existe pour les sociétés d'assurances, et un *Code de saines pratiques administratives et financières*. Une fois menés à terme, de tels projets devraient accroître l'efficacité et l'efficience de la surveillance des régimes de retraite assujettis à la LNPP.

L'intégration du contrôle et de l'inspection

30.107 Les inspections revêtent une importance grandissante. L'inspection sur place des sociétés administrant des régimes de retraite est une composante de plus en plus importante de la démarche du BSIF en matière de surveillance. Avant 1990, le Bureau n'effectuait que deux ou trois inspections par année. Depuis lors, la Division des normes de prestation de pension s'est fixé comme objectif de mener à terme entre 40 et 60 inspections par année. En réalité, le nombre annuel d'inspections a été égal ou inférieur au premier de ces chiffres.

30.108 Les processus d'inspection et de contrôle doivent être améliorés. Le recours accru aux inspections sur place au cours des dernières années s'est avéré utile. Cependant, en examinant les dossiers relatifs aux pensions, nous avons constaté les mêmes types d'imperfections que pour le secteur de l'assurance — des améliorations s'imposent en matière de contrôle de la qualité et d'utilisation des informations actuarielles. Dans le cas d'un régime de retraite, par exemple, les justifications à l'appui de la cote de risque attribuée n'étaient pas claires. En réalité, chaque analyste appliquait son propre système d'évaluation et rien n'indiquait que la haute direction avait revu ou approuvé les résultats. Il est prévu que la mise en application du nouveau guide d'intervention du BSIF visant les régimes de retraite apportera une solution à ce problème. De plus, nous n'avons trouvé que peu d'information probante confirmant la mise au point de plans systématiques d'intervention visant les régimes de retraite en difficulté et nous avons constaté que les rapports d'inspection n'étaient pas remis dans des délais raisonnables aux administrateurs des régimes.

30.109 Comme dans le cas des divisions de l'assurance, pratiquement aucun document au dossier ne permet de croire que les analystes, les actuaires et les inspecteurs de régimes de retraite communiquent entre eux. L'intégration des fonctions de contrôle et d'inspection du BSIF rendrait le processus d'inspection plus efficace et plus efficient.

30.110 Une participation accrue des analystes du BSIF à Ottawa au processus d'inspection aurait pour effet d'améliorer les communications entre inspecteurs et analystes, de mieux concentrer les efforts d'inspection et de réduire le temps à passer sur place.

30.111 Les responsables du BSIF admettent que le processus d'inspection actuel comporte certaines carences. Ils prévoient y apporter des correctifs en limitant l'étendue des inspections aux aspects critiques pour la solvabilité des régimes de retraite et en confiant une plus grande partie du travail d'inspection aux analystes, aux actuaires et à d'autres membres du personnel de l'administration centrale qui ne sont pas des inspecteurs.

30.112 Dans le cadre de son examen continu du processus actuel de surveillance des régimes de retraite privés, le BSIF devrait favoriser une plus grande intégration des fonctions de contrôle et d'inspection à la Division des normes de prestation de pension. Le Bureau devrait accorder plus d'importance aux mesures de contrôle de la qualité et à l'information actuarielle, et viser une plus grande cohérence dans le processus d'évaluation des risques.

Conclusion

30.113 Le cadre redditionnel s'est raffermi. Nous sommes arrivés à la conclusion que le BSIF avait réussi à formuler un cadre redditionnel clair pour ses activités relatives aux assurances en définissant un mandat, des objectifs stratégiques, des normes de pratiques commerciales saines et en rédigeant un guide d'intervention. On prévoit encadrer de la même manière les activités portant sur les régimes de retraite. Les responsables du BSIF sont à perfectionner encore davantage ce cadre en élaborant des mesures de rendement. Ils ont par ailleurs commencé à aborder la question de la conformité aux lois et aux règlements dans une optique plus globale en mettant l'accent sur la responsabilité des administrateurs.

30.114 Les systèmes d'évaluation des risques doivent être plus performants. Le BSIF, par sa rédaction de normes et de guides, a permis d'améliorer les systèmes et les procédés d'évaluation des risques que peut présenter une entité donnée à l'égard des souscripteurs ou des participants des régimes, même s'il y a un manque d'uniformité dans la mise en application. Le fait que le BSIF mette davantage l'accent sur les risques importants et les questions relatives à la solvabilité favorise une détection plus hâtive des problèmes. Cependant, le Bureau serait mieux en mesure d'intervenir si ses unités fonctionnelles étaient mieux intégrées et si une meilleure coordination et de meilleures communications étaient assurées avec les entités réglementées et les autres organismes de réglementation.

30.115 La gestion des ressources humaines doit s'appuyer sur une meilleure analyse et être liée plus étroitement aux orientations stratégiques. Les dirigeants du BSIF se sont inquiétés des difficultés de recruter du personnel qualifié ayant les compétences souhaitées. Diverses initiatives en cours visent à les surmonter. Toutefois, le BSIF doit fournir une évaluation claire de ces initiatives, en la fondant sur une information bien documentée et en la justifiant en fonction d'une stratégie précise de réglementation pour les années à venir.

30.116 Le BSIF s'adapte progressivement aux besoins futurs. Au cours de la dernière année, le BSIF a mené un certain nombre d'études portant sur les risques auxquels pourrait avoir à faire face à l'avenir le secteur des services financiers. Bien que les résultats de certaines de ces études aient influé sur les activités de ce Bureau, il semble bien que tel n'a pas toujours été le cas. Le BSIF a déjà établi des plans qui lui permettront de relever les défis que posent la complexité grandissante du secteur ainsi que sa mondialisation, et cela grâce à l'harmonisation de la réglementation et au partage, par voie officieuse aussi bien qu'officielle, de renseignements avec les autres organismes de réglementation. Cependant, ce Bureau doit accorder plus d'attention aux mesures d'incitation de type réglementaire qui peuvent rendre le système de réglementation plus efficient.

30.117 Puisque la cadence des changements s'accélère dans le secteur des services financiers, des améliorations continues s'imposent. Le BSIF s'est développé considérablement depuis sa création il y a dix ans. Les idées et les méthodes qui y ont cours se raffinent de plus en plus. Bien que le BSIF réponde aux besoins dans le contexte actuel, il doit néanmoins combler certaines lacunes importantes qui pourraient l'empêcher de réaliser pleinement ses objectifs à l'avenir.

Réponse du BSIF : *Le Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF) partage, dans leurs grandes lignes, les observations et les conclusions formulées dans le cadre de la récente vérification de ses activités dans les secteurs des assurances et des pensions.*

À notre avis, quelques conclusions ne sont pas tout à fait justes. Nous convenons, toutefois, de la plupart des constatations des vérificateurs et acceptons les recommandations qui en découlent. En effet, dans bien des cas, ces recommandations viennent avaliser des initiatives que le BSIF a déjà lancées.

À notre avis, le présent chapitre présente, en plus des conclusions professionnelles des vérificateurs, une description fidèle des progrès que nous avons réalisés à ce jour en vue d'améliorer nos processus de

réglementation et de surveillance, tout en faisant valoir les difficultés importantes que nous éprouvons à suivre l'évolution rapide du secteur financier.

Votre rapport appuie particulièrement les travaux que mène actuellement le BSIF en vue d'élaborer un cadre de responsabilisation, y compris un énoncé de mission, des objectifs stratégiques et des mesures du rendement. Nous tenons à remercier le Bureau du vérificateur général des conseils et des encouragements qu'il nous a prodigués dans le cadre de nos travaux d'élaboration de normes régissant un domaine où les précédents sont rares.

À propos de la vérification

Objectifs

Nous avons élaboré en détail nos objectifs et critères de vérification à la lumière de l'évolution du cadre législatif et des risques de plus en plus considérables auxquels sont obligées de faire face les entités réglementées par le BSIF, et nous avons veillé à ce qu'ils soient liés aux objectifs stratégiques du BSIF et axés sur l'avenir.

Les objectifs de la présente vérification visaient à déterminer dans quelle mesure le BSIF, pour ce qui est de ses activités en matière d'assurances et de pensions :

1. a un mandat, des rôles et des responsabilités qui sont clairs, est doté de systèmes de contrôle de la qualité et de communication de l'information qui lui permettent de respecter ses obligations redditionnelles et, plus particulièrement, si ce Bureau :

   - vérifie si les objectifs qui concernent les entités réglementées sont réalisés d'une façon rentable;

   - s'est conformé aux exigences relatives à l'administration des lois et des règlements qui l'habilitent;

2. est doté des systèmes, des procédures et des moyens appropriés qui lui permettent de protéger avec efficience les souscripteurs et les participants des régimes contre les pertes indues et, plus particulièrement si ce Bureau :

   - dispose de ressources suffisantes, et du personnel compétent, pour effectuer les tâches qui lui sont confiées;

   - a élaboré et mis en oeuvre des pratiques et des systèmes adéquats qui lui permettent d'une part, d'évaluer la santé des sociétés d'assurances et des régimes de retraite qui relèvent de sa compétence et, d'autre part, de déterminer dans quelle mesure ils respectent les dispositions des lois et des règlements qui les régissent;

   - est capable de déceler de façon précoce les situations qui se dégradent, puis d'intervenir de façon opportune;

   - peut communiquer et partager l'information de façon efficace et en temps opportun avec les organisations réglementées ou avec d'autres organisations de réglementation;

3. affermit la confiance du public par sa capacité à prévoir les défis et à réorienter ses activités en conséquence.

Étendue

Notre vérification a porté sur la surveillance exercée par le BSIF en matière d'assurances et de pensions, l'accent étant mis principalement sur les activités exercées en 1996. Nous avons terminé notre travail sur

place à la fin de mai 1997. Cependant, nous avons tenu compte de tous les renseignements disponibles jusqu'à l'achèvement du rapport de vérification, le 15 septembre 1997.

Nous avons mis l'accent sur le Secteur des opérations du BSIF. Nous nous sommes également penchés sur les services de la politique et les services intégrés dans la mesure où leurs activités avaient des répercussions importantes sur celles liées aux assurances et aux pensions. Les opérations financières du BSIF sont vérifiées chaque année dans le cadre de notre vérification des comptes publics. En 1994, nous avons effectué une vérification plus détaillée de l'administration financière du BSIF dans le cadre de notre vérification des comptes publics. Compte tenu de nos travaux, nous estimons que les activités de gestion et de contrôle financiers du BSIF comportent peu de risques et nous ne les avons donc pas inclues dans l'étendue de la présente vérification.

Nous n'avons pas vérifié les activités du BSIF en matière de liquidation de sociétés d'assurances. Lors de notre vérification de 1986 du Département des Assurances, ce dernier nous avait fourni des renseignements au sujet du processus relatif aux liquidations des sociétés d'assurances et nous les avions commentés. Au cours de la présente vérification, les responsables du BSIF nous ont signalé que la vérification de la fonction liquidation va au–delà de notre mandat, ce dont nous convenons. Aux termes de la *Loi sur les liquidations*, le surintendant a été désigné comme liquidateur d'un nombre important de sociétés d'assurances en faillite. À ce titre, il n'est comptable qu'aux tribunaux. Conséquemment, nous n'avons pas été en mesure d'étudier si le surintendant, à titre de liquidateur, avait respecté les exigences de la *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières* visant à protéger les souscripteurs tout en tenant compte des répercussions sur la concurrence (en raison de certains changements récents apportés à la loi, le surintendant ne sera plus désigné comme liquidateur). À cause de telles limites, nous n'avons pas été en mesure de déterminer si la surveillance exercée par le BSIF dans le cadre du nouveau régime suffira à assurer la protection des souscripteurs. Au moment de notre vérification, le surintendant voyait à la liquidation de dix sociétés d'assurances multirisques et de deux sociétés d'assurance–vie. Le BSIF n'a pas été en mesure de nous fournir l'évaluation du coût total de liquidation de ces sociétés, y compris les honoraires d'agents, les frais juridiques et les frais administratifs. Des dates de liquidation au 31 mars 1997, ce coût se chiffrait à 88,6 millions de dollars, dont 46,2 millions de dollars ont été recouvrés des biens des sociétés liquidées. Les coûts non recouvrés sur les biens le seront auprès du secteur de l'assurance. Les coûts engagés en 1996-1997 ont totalisé 1,9 million de dollars.

Notre vérification a aussi englobé le Bureau de l'actuaire en chef. Cependant, certains aspects de son travail ont été exclus. La vérification annuelle des états financiers du gouvernement, faite par le vérificateur général, englobe l'évaluation effectuée par l'actuaire en chef des régimes de retraite des employés du gouvernement. Également, notre vérification du volet Invalidité du RPC, dont nous avons fait état en septembre 1996, englobait l'évaluation du RPC. Par conséquent, nous n'avons pas vérifié le caractère adéquat des évaluations actuarielles effectuées par l'actuaire en chef.

Méthode

Dans le cadre de notre vérification, nous nous sommes penchés sur les dossiers de contrôle, d'inspection, d'analyse intégrée et d'actuariat à Ottawa, Toronto, Winnipeg, Vancouver et Montréal. Nous avons étudié toutes les sociétés et tous les régimes de retraite ayant reçu une cote « étape un » ou une cote d'un niveau supérieur. En vue de déterminer si le BSIF répondait aux critères de vérification, nous nous sommes penchés sur près de 250 dossiers. Nous avons également mené des entrevues auprès du personnel du BSIF à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux, à divers paliers. Nous avons mené des entrevues auprès de membres de la haute direction et de représentants sectoriels de 32 sociétés d'assurance–vie, sociétés d'assurances multirisques et régimes de retraite. Nous avons également examiné plus de 200 documents, notamment des publications du BSIF, des rapports de vérification interne, des publications du secteur, des lois et des règlements, et des lignes directrices du BSIF concernant le secteur.

Critères

Évaluation des risques

Le BSIF doit avoir établi un processus efficace d'encadrement du travail du personnel en vue de la détection en temps opportun de tout problème de solvabilité et de conformité.

Le BSIF doit s'appuyer sur la connaissance et l'analyse des risques pour déterminer quelles sont les sociétés/régimes qui exigent un travail approfondi et quels sont les secteurs clés d'une société ou d'un régime où une enquête plus poussée s'impose de manière à ce que les problèmes éventuels soient bien compris et évalués en temps opportun.

La communication d'exigences et de constatations aux responsables de la société ou du régime, au personnel des sections intéressées du BSIF ainsi qu'à d'autres intervenants intéressés ou organismes de réglementation doit être faite de façon claire et en temps opportun.

Gestion des risques

Le cadre d'intervention doit être bien compris par le BSIF et les institutions réglementées.

Un plan d'action doit permettre d'envisager diverses mesures correctives en cas de problème et garantir une intervention en temps opportun.

Anticipation des défis à venir

Le BSIF doit s'être doté d'un plan et d'un protocole de fonctionnement lui permettant d'effectuer des études globales et des études comparatives des systèmes et d'en utiliser les résultats dans d'autres domaines pertinents comme ceux des inspections, de la surveillance et des décisions, de manière à définir les problèmes éventuels et à pouvoir adapter les méthodes de l'organisation à toute situation.

Mandat et cadre redditionnel

Le BSIF doit être doté d'un mandat clair, décrit dans un énoncé de mission formulé avec précision et comportant des buts, des objectifs et des plans précis.

Le BSIF doit avoir établi des ententes efficaces avec les provinces, les ministères fédéraux intéressés et les organismes de garantie. Le BSIF doit avoir établi et consigné les procédures de liaison avec les organismes de réglementation étrangers. Les ententes et procédures doivent contenir une définition claire des rôles et responsabilités de chaque organisation. Elles doivent également définir un cadre opérationnel qui vise notamment le partage d'information en temps opportun et l'exploitation judicieuse des pouvoirs conférés par la loi, compte tenu des limites imposées par d'autres cadres de réglementation.

Le BSIF doit mesurer de façon périodique ses résultats par rapport à des critères de rendement préétablis et faire état des résultats à cet égard au Ministre, au Parlement et aux autres parties intéressées.

Le BSIF doit s'appuyer sur des mesures de rendement fondamentales, y compris les processus de contrôle de la qualité, pour améliorer son fonctionnement et mieux rendre compte de sa mission.

Le BSIF doit cerner les exigences clés des lois et règlements qui le concernent et veiller à les respecter. Le BSIF doit déterminer en temps opportun dans quelle mesure les lois et la réglementation existantes sont adéquates, et signaler toute lacune à cet égard.

Le BSIF doit utiliser les technologies de l'information pour assurer la rentabilité de ses activités.

Gestion des ressources humaines

La structure organisationnelle du BSIF et les responsabilités qui lui ont été déléguées doivent lui permettre de réaliser son mandat de façon efficace. Le BSIF doit être doté d'effectifs suffisants possédant les compétences nécessaires pour effectuer le travail requis.

Équipe de vérification

Art Miskew
Norah Roberts
Yvon Roy
Aline Vienneau
Basil Zafiriou

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M^{me} Crystal Pace.

Chapitre 31

Revenu Canada

Le régime de gestion financière

Table des matières

	Page
Points saillants	31-5
Introduction	31-7
Peu d'organisations peuvent se comparer à Revenu Canada par le volume et la diversité de leurs opérations financières	31-7
À Revenu Canada, l'efficacité du régime de gestion financière a une importance décisive	31-7
Il faut tenir compte du rythme forcené des changements que subit Revenu Canada	31-8
Progrès réalisés sur des questions soulevées lors de vérifications antérieures	31-9
Objet de la vérification	31-9
Observations et recommandations	31-9
Principales responsabilités de fiduciaire	31-9
La majorité des paiements d'impôts et de taxes sont versés directement à des institutions financières et au moyen de virements électroniques de fonds	31-10
Versements bancaires obligatoires pour certaines catégories de recettes, mais non pour les douanes et l'accise	31-12
Revenu Canada dépose la majorité des rentrées le jour ouvrable suivant	31-13
Il y a possibilité d'améliorer le rendement	31-14
Il faut de meilleurs systèmes pour traiter les versements de l'accise et les dépôts par les douanes	31-18
Il faudrait améliorer le rendement de Revenu Canada pour ce qui est des rapports sur les recettes	31-19
À l'exception des rapports sur les recettes, les besoins d'information des intervenants sont, dans une grande mesure, satisfaits	31-28
Fonctions clés touchant l'Administration centrale	31-29
Les processus de planification à l'échelle du Ministère sont sains et évoluent encore	31-29
Les plans reflètent les objectifs et les priorités du gouvernement	31-29
Le financement annuel du Ministère a été réduit de 300 millions de dollars	31-31

Il y a des carences dans les systèmes d'établissement des budgets et des coûts 31-36

Il faut plus de surveillance du rendement axée sur les résultats liés aux objectifs ministériels 31-37

Piètres renseignements pour appuyer la prise de décisions 31-38

Contexte de la gestion financière 31-40

Les systèmes et la technologie constituent un tandem vital pour Revenu Canada 31-40

Le respect des exigences législatives de base et des initiatives gouvernementales sont les priorités majeures du Ministère 31-40

La gestion financière et les autres priorités se font concurrence 31-41

La responsabilité organisationnelle en matière de gestion financière est partagée et décentralisée 31-43

Conclusion 31-45

À propos de la vérification 31-47

Pièces

31.1 Opérations volumétriques et en dollars de Revenu Canada 31-7

31.2 Éléments de la gestion financière 31-8

31.3 Détail des versements — 1995-1996 31-11

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.4 Versements reçus - Délai de traitement 31-14

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.5 Recettes d'impôt et de TPS aux bureaux de Revenu Canada (sauf les bureaux de douane) — Délai de traitement sur une période de trois mois 31-16

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.6 Frais d'intérêts pour les retards dans le dépôt des rentrées d'impôt et de TPS aux bureaux de Revenu Canada (sauf les bureaux de douane) 31-17

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.7 Revenu Canada — Aperçu du processus de dépôt des paiements et d'émission des chèques de remboursement 31-22

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.8 Recettes mensuelles au titre de la TPS pour 1994-1995, 1995-1996 et 1996-1997 31-27

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.9 Réductions des dépenses sur cinq ans, comparées aux demandes et autorisations de fonds supplémentaires pour de nouveaux travaux 31-32

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.10 Regroupement des données statistiques de financement pour cinq ans, de 1995-1996 à 1999-2000 31-32

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

31.11 Secteurs d’activité de Revenu Canada 31-43

31.12 Structure de Revenu Canada - Organigramme établi du point de vue de la gestion financière 31-44

(Cette pièce n’est pas disponible, voir le rapport)

Revenu Canada

Le régime de gestion financière

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificatrice responsable : Basia Ruta

Points saillants

31.1 En moyenne, chaque jour ouvrable, les 40 000 employés de Revenu Canada, répartis entre 800 bureaux, perçoivent environ 850 millions de dollars et déboursent à peu près 425 millions de dollars.

31.2 La taille gigantesque de Revenu Canada, son important rôle de soutien pour les autres programmes de l'État et sa grande visibilité pour les contribuables rendent indispensable de sa part une volonté ferme de pratiquer une gestion financière efficace. Dans les aspects de la gestion financière examinés au cours de notre vérification, nous avons trouvé certains points forts et n'avons trouvé aucun point négligé. Nous avons également relevé plusieurs points qui demandent des améliorations. Revenu Canada a traversé une période d'énormes transformations, tant du point de vue de son organisation que des dispositions législatives qui le régissent. Il est maintenant parvenu à un stade de maturité où il doit se soucier davantage de la gestion financière et attribuer à celle–ci une cote de priorité plus élevée.

31.3 Le Ministère s'est montré proactif dans l'établissement de plans directeurs et d'autres documents stratégiques conçus en fonction des objectifs et des priorités du gouvernement. Il a conclu des conventions de gestion afin d'aider à promouvoir une vision commune et d'accentuer la responsabilisation des gestionnaires.

31.4 Revenu Canada a généralement un rendement satisfaisant pour ce qui est de la rapidité avec laquelle il dépose les milliards de dollars qu'il reçoit des contribuables dans ses bureaux de douane et autres bureaux. Nos sondages montrent que la vaste majorité des versements reçus des contribuables sont déposés le jour ouvrable suivant. Néanmoins, le Ministère pourrait améliorer son rendement sur ce point et ajouter ainsi plusieurs millions de dollars en revenus potentiels d'intérêt pour l'État chaque année.

31.5 Les pratiques de Revenu Canada en matière de rapports mensuels sur les recettes doivent devenir plus rigoureuses. Les systèmes comptables de base, utilisés pour les 18 milliards de dollars que déposent chaque année les services des douanes, nécessitent une modernisation considérable.

31.6 D'autres pratiques et systèmes reconnus, qui se rapportent à des secteurs clés de la gestion financière, présentent des lacunes. Le Ministère emploie des systèmes d'information officieux, des mesures de substitution et d'autres mécanismes dans un effort visant à combler ces lacunes. Certains défauts ont un effet multiplicateur sur les risques financiers pour les deniers publics et ont des répercussions sur d'autres programmes fédéraux– provinciaux dont les prestations ou les crédits dépendent de renseignements contenus dans les systèmes de Revenu Canada. Le Ministère planifie ou applique actuellement des mesures en vue de corriger certains de ces défauts.

31.7 Nous nous préoccupons toujours beaucoup de la fiabilité des renseignements destinés à servir au contrôle et à l'analyse des statistiques, des tendances et du rendement des programmes. Puisque Revenu Canada, pour surveiller et appuyer ses programmes, compte de plus en plus sur l'utilisation des renseignements de diverses

façons, il devient très important d'assainir les données afin d'en soustraire les inexactitudes et de s'assurer qu'elles prennent une forme qui permet l'analyse.

31.8 La responsabilité en matière de gestion financière est décentralisée et partagée entre l'Administration centrale, les gestionnaires des programmes et les services régionaux, mais Revenu Canada ne revoit pas ni ne coordonne les systèmes et les pratiques dans l'ensemble de ses services. Le Ministère n'a pas non plus employé efficacement la vérification interne pour obtenir une assurance indépendante et globale du bon état de la gestion et du contrôle financiers dans tous ses services.

Introduction

Peu d'organisations peuvent se comparer à Revenu Canada par le volume et la diversité de leurs opérations financières

31.9 Peu d'organisations peuvent se comparer à Revenu Canada par le volume et la diversité des opérations financières qui caractérisent leurs activités quotidiennes. Ces opérations se rapportent à presque tous les programmes administrés et les genres d'activité exercés par le Ministère. En 1995-1996, Revenu Canada a perçu plus de 212 milliards de dollars et a dépensé environ deux milliards de dollars pour son propre fonctionnement. Comme le montre la pièce 31.1, il a déboursé plus de 45 milliards de dollars sous forme de remboursements fiscaux fédéraux, de drawbacks et de prestations sociales versés à des millions de Canadiens. Il y a en outre eu plus de 62 milliards de dollars en transferts de fonds faits directement aux provinces, au Compte d'assurance–emploi et au Régime de pensions du Canada. Au total, les opérations du Ministère représentent environ 850 millions de dollars perçus et quelque 425 millions de dollars déboursés par jour ouvrable moyen.

Pièce 31.1

Opérations volumétriques et en dollars de Revenu Canada

- 21,8 millions de déclarations de revenu de particuliers
- 205 000 fiducies
- 1,1 million de sociétés
- 2,4 millions d'inscrits aux fins de la taxe sur les produits et services (TPS)
- 1,3 million d'employeurs
- 158 000 importateurs commerciaux
- 107 millions de voyageurs
- 23 000 régimes enregistrés de pensions et de participation différée aux bénéfices
- 74 000 organismes de bienfaisance
- un volume commercial se chiffrant à 258 milliards de dollars et représentant plus de 30,9 millions de marchandises déclarées, liées à 10,9 millions de déclarations commerciales
- 17,1 millions de demandes de renseignements du public
- 467 000 paiements d'allocations spéciales pour enfants
- des rentrées brutes se chiffrant à 212 milliards de dollars
- des remboursements d'impôt, des drawbacks et des paiements de prestations sociales totalisant 45 millions de dollars
- 62 milliards de dollars en transferts de fonds directement aux provinces, au Compte d'assurance–emploi et au Régime de pensions du Canada

31.10 Les données numériques citées ci–dessus n'embrassent pas certaines opérations financières considérables dont Revenu Canada est chargé. Ces opérations financières comprennent notamment des dépenses annuelles indirectes de dizaines de milliards de dollars, qui correspondent à des déductions et à des crédits fiscaux calculés lors de l'établissement de la cotisation des déclarations des contribuables, c'est–à–dire des dépenses fiscales. Elles comprennent aussi les créances fiscales non réglées du Ministère, de neuf milliards de dollars, ainsi qu'un investissement estimé à 800 millions de dollars dans des installations et d'autres immobilisations.

À Revenu Canada, l'efficacité du régime de gestion financière a une importance décisive

31.11 La taille gigantesque de Revenu Canada, son important rôle de soutien des autres programmes de l'État et sa grande visibilité pour les contribuables rendent indispensable de sa part une volonté ferme de pratiquer une gestion et un contrôle financiers efficaces de ses dépenses, de ses recettes et de ses éléments d'actif. La capacité de déceler et d'exploiter les possibilités d'accroître l'efficience et la rentabilité des activités peut représenter des

millions de dollars en économies ou en recettes supplémentaires pour l'État. Savoir constater et corriger au plus tôt les manques d'efficience même minimes ou les taux de pertes extrêmement faibles observés dans les recettes ou les dépenses peut se traduire par des millions de dollars en coûts évités ou en recettes ajoutées. Par exemple, en 1996, nous avons signalé que les efforts déployés par le Ministère pour promouvoir le « dépôt direct » des versements de prestations avaient, selon les estimations du gouvernement, entraîné des économies annuelles d'environ sept millions de dollars en frais d'affranchissement, de banque et de papeterie. Par contre, en 1994, nous avons mentionné que toute baisse d'un pour cent dans le taux des créances fiscales recouvrées en espèces coûtait au Trésor fédéral 34 millions de dollars et qu'il existait des possibilités d'accroître le rendement du Ministère à cet égard. Au paragraphe 31.88, nous faisons observer qu'un écart inférieur à un pour cent dans les estimations des coûts relatifs à deux projets seulement a signifié l'approbation de quelque 700 000 $ de financement excédentaire. Ces exemples montrent que, étant donné l'ampleur des activités de Revenu Canada, les répercussions financières de chaque facteur comme les erreurs, les écarts et les occasions ratées d'améliorer l'efficience et la rentabilité sont importantes et peuvent avoir un effet cumulatif énorme.

31.12 La pièce 31.2 énonce les principaux éléments de la gestion financière. À notre avis, cinq éléments doivent être réunis pour permettre un gestion financière efficace : des systèmes appropriés; des contrôles financiers efficaces; une mesure des résultats efficace; une analyse objective, reposant sur une information exacte, fournie en temps opportun et pertinente; les liens nécessaires entre cette analyse, d'une part, et la prise des décisions du Ministère et ses structures officielles de responsabilisation, d'autre part.

Pièce 31.2

Éléments de la gestion financière

Les éléments de la gestion financière incluent, entre autres, les systèmes, politiques et procédures nécessaires au sein d'un organisme pour avoir une assurance raisonnable que :

- les risques financiers sont bien relevés et gérés;
- les décideurs disposent de renseignements pertinents, précis et fiables, en temps opportun, pour comprendre les répercussions financières de leurs décisions avant de les prendre;
- les biens et deniers publics sont dûment protégés contre les pertes;
- des sommes d'argent sont dépensées et perçues en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité et conformément aux pouvoirs, lois et principes exécutifs et financiers;
- les résultats financiers sont fiables et sont présentés en temps opportun et avec précision;
- le rendement financier fait l'objet d'un contrôle approprié;
- la direction est tenue responsable des résultats qu'elle obtient.

Il faut tenir compte du rythme forcené des changements que subit Revenu Canada

31.13 Au cours des dernières années, le Ministère a été confronté à d'énormes changements dans les responsabilités que lui attribue la loi et dans son organisation, et ces bouleversements se poursuivent. À l'automne de 1992, l'annonce de l'unification administrative de Douanes et Accise avec les services relatifs à l'impôt sur le revenu a transformé Revenu Canada — presque du jour au lendemain — en l'un des plus gros ministères fédéraux. Tout comme d'autres organismes fédéraux, Revenu Canada a dû réduire ses dépenses et se plier à l'Examen des programmes entrepris par le gouvernement. Cet examen a confirmé le mandat du Ministère à tous égards, mais en réduisant de quelques centaines de millions de dollars sa base de financement annuel. Au cours des quatre dernières années, beaucoup d'employés ont soit été mutés, soit été nommés à des postes intérimaires ou provisoires. Des systèmes nouveaux ont dû être institués sans perturber les activités ordinaires. Pendant cette période, Revenu Canada a, de plus, assumé de nouvelles responsabilités, qui incombaient auparavant à d'autres ministères, et il a conclu des accords de partage des coûts ou de partenariat visant la perception de la TPS ou la distribution de prestations sociales.

31.14 À l'heure actuelle, le Ministère prévoit une période d'autres transformations importantes, étant donné l'intention déclarée du gouvernement de comptabiliser les taxes et les impôts selon une méthode de comptabilité d'exercice et de transformer Revenu Canada en une agence de perception des recettes. Si le concept d'agence de perception devient réalité, cela accroîtra très certainement les exigences en matière de gestion financière.

Progrès réalisés sur des questions soulevées lors de vérifications antérieures

31.15 Ces dernières années, nos vérifications de bon nombre de programmes du Ministère ont comporté l'examen de certains aspects de la gestion financière. Plusieurs de nos observations sur ces aspects étaient favorables, mais nous avons aussi relevé plusieurs lacunes apparentes, et une forte proportion de celles–ci avaient des incidences importantes sur les deniers publics, la gestion des finances de l'État ou l'intégrité de l'assiette fiscale.

31.16 Dans le chapitre 18 de notre Rapport d'octobre 1997, nous avons souligné les progrès réalisés par le Ministère pour ce qui est de donner suite aux observations formulées dans le cadre des 15 vérifications sur lesquelles nous avions présenté des rapports, de 1992 au printemps de 1996 inclusivement. Nous avons conclu ce chapitre en nous disant généralement satisfaits des mesures que le Ministère avait prises afin d'apporter des améliorations dans presque tous les domaines visés, mais il reste encore beaucoup à faire. Vu les risques financiers et l'importance des montants en cause, il faut que le Ministère poursuive ses efforts pour régler les problèmes qui ont été relevés lors de nos vérifications antérieures et qui n'ont pas encore été résolus.

Objet de la vérification

31.17 L'objectif de notre vérification était de déterminer si, dans les aspects examinés, le régime de gestion financière en vigueur fournissait des garanties suffisantes pour réduire au minimum les risques financiers, protéger les avoirs financiers et aider les gestionnaires à atteindre leurs objectifs de programme d'une manière efficiente et rentable. Nous avons étudié, entre autres choses, le rendement du Ministère pour ce qui est de donner suite aux observations sur la gestion financière formulées dans nos vérifications antérieures et pour ce qui est de s'acquitter de deux de ses principales responsabilités de fiduciaire.

31.18 Notre vérification a principalement porté sur les pratiques et les systèmes de gestion financière de Revenu Canada pour la période qui va de l'unification administrative des deux anciens ministères du Revenu jusqu'à juin 1997. L'étendue, les objectifs et les critères de notre vérification sont exposés plus en détails à la rubrique **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Principales responsabilités de fiduciaire

31.19 Deux des principales responsabilités de fiduciaire de Revenu Canada consistent à veiller au dépôt rapide des milliards de dollars de versements des contribuables et à faire rapport aux organismes centraux sur les recettes perçues. Nous avons également examiné le rendement de Revenu Canada pour ce qui est de fournir d'autres renseignements financiers aux principaux intéressés afin de contribuer aux politiques fiscales ou d'appuyer les exigences relatives aux rapports financiers du gouvernement fédéral.

La majorité des paiements d'impôts et de taxes sont versés directement à des institutions financières et au moyen de virements électroniques de fonds

31.20 Gestion de la trésorerie. En tant que principal point de perception des recettes du gouvernement fédéral ainsi que de la plupart des gouvernements provinciaux, Revenu Canada a la responsabilité de percevoir, chaque année, plus de 200 milliards de dollars en droits de douane et en taxes et droits d'accise, en impôts (fédéral et provinciaux) et en TPS, ainsi qu'en cotisations au Régime de pensions du Canada et à l'assurance–emploi.

31.21 Avec des chiffres de 1995-1996, la pièce 31.3 illustre que 59 p. 100 de l'ensemble des paiements d'impôts et de taxes, soit 119 milliards de dollars, sont effectués à des institutions financières. D'autres paiements totalisant 15 milliards de dollars, ou sept pour cent, sont transférés directement des banques des contribuables au receveur général au moyen de virements électroniques de fonds. Le solde, soit 34 p. 100 ou 69 milliards de dollars, est perçu directement par les bureaux de douane et les autres bureaux de Revenu Canada; de ce solde, 4,6 milliards de dollars, ou deux pour cent de l'ensemble, sont perçus par le ministère du Revenu du Québec pour le compte de Revenu Canada au titre de la TPS dans cette province.

Pièce 31.3
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.22 Le meilleur scénario pour la gestion de la trésorerie consiste à faire en sorte que les versements d'impôt et de taxes soient déposés dans les comptes bancaires du gouvernement le jour même où ils sont reçus du contribuable. Les fonds peuvent ainsi être utilisés immédiatement et le gouvernement peut éviter des intérêts sur les emprunts à court terme ou gagner des intérêts en investissant les fonds.

31.23 La gestion de la trésorerie est également avantagée par les paiements directs des contribuables aux institutions financières ou au moyen des virements électroniques de fonds. En raison d'ententes entre le receveur général et les institutions financières de compensation directe, si les fonds ne sont pas transférés au receveur général le même jour, le gouvernement gagne néanmoins des intérêts sur ces fonds, tandis que les montants reçus par Revenu Canada mais non déposés dans les comptes bancaires du gouvernement le même jour ne rapportent pas d'intérêts. Revenu Canada dispose d'accords avec les principales banques et coopératives de crédit du Canada en vertu desquels toutes leurs succursales acceptent les virements électroniques de fonds ainsi que les versements d'impôt, de TPS intérieure et de droits et taxes d'accise des contribuables. Cependant, il n'existe actuellement aucun système permettant de verser aux banques les montants prélevés par les douanes, y compris la TPS sur les marchandises importées. En ce qui concerne les virements électroniques de fonds, le Ministère a indiqué que les courtiers et importateurs peuvent utiliser cette méthode de versement mais, mis à part un importateur, aucun d'entre eux n'a pris de dispositions pour le faire.

31.24 Nous avons examiné dans quelle mesure les textes législatifs appuient les versements bancaires dans le cas de chaque catégorie de recettes, et la rapidité avec laquelle les fonds reçus directement aux bureaux de Revenu Canada sont déposés. En ce qui concerne la mesure dans laquelle les textes législatifs appuient les versements bancaires, nous constatons que le ministère des Finances est chargé des politiques pertinentes, enchâssées dans les textes législatifs. Cependant, on attend de Revenu Canada qu'il conseille le ministère des Finances au sujet des modifications législatives qu'il y aurait lieu d'apporter.

Versements bancaires obligatoires pour certaines catégories de recettes, mais non pour les douanes et l'accise

31.25 Même si ce n'est pas obligatoire pour les versements d'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, la loi exige que les versements mensuels moyens de 50 000 $ ou plus au titre des retenues à la source par les employeurs (la source de revenu la plus importante pour l'impôt) et de la TPS intérieure soient faits à une institution financière. Nous avons constaté que l'impôt et la TPS intérieure comportent des taux élevés de versements

bancaires, mais que ceux–ci ne sont pas très élevés pour les autres catégories de recettes, comme l'indique la pièce 31.3.

31.26 Il n'y a pas de disposition visant les versements bancaires obligatoires dans le cas des paiements des douanes, de la TPS sur les marchandises importées, des droits d'accise et des prélèvements. Ceux–ci ont représenté quelque 26 milliards de dollars en rentrées de fonds en 1995-1996; seulement 1,1 milliard de dollars des 8,1 milliards de dollars en droits d'accise et prélèvements (13,5 p. 100) a été versé directement aux institutions financières sur une base volontaire. Le reste des paiements d'accise et tous les prélèvements des douanes, y compris la TPS sur les marchandises importées (soit un total d'environ 25 milliards de dollars), ont été versés à des bureaux de Revenu Canada. Comme nous le soulignons dans les paragraphes précédents, le Ministère n'a pas fait en sorte que les versements bancaires volontaires soient possibles pour les montants prélevés par les douanes. Nous constatons que près de 78 p. 100 des impôts ont fait l'objet de versements bancaires en 1995-1996 (les statistiques comprennent les virements électroniques de fonds), comparativement à 13,5 p. 100 des taxes d'accise.

31.27 Mises à part les considérations liées à la gestion de la trésorerie, nous craignons également que les écarts entre les différentes catégories de recettes, quant aux exigences juridiques sur les versements bancaires obligatoires, aient une incidence considérable sur le traitement juste et équitable des contribuables. Bon nombre des versements mensuels des importateurs et des courtiers se chiffrent dans les dizaines de millions de dollars, et plusieurs sont de l'ordre de centaines de millions de dollars. Dans le cas des retenues à la source et de la TPS intérieure, les sommes aussi élevées doivent être payées aux institutions financières par les contribuables, sinon, ils peuvent se voir imposer des pénalités et des intérêts. Cependant, aux termes des textes législatifs en vigueur, les importateurs et les courtiers ne font pas face à de telles pénalités. En outre, en effectuant leur paiement à un bureau de Revenu Canada, ils peuvent retarder d'une journée ou plus le retrait des versements de leurs comptes bancaires. Les importateurs et les courtiers profitent ainsi d'un avantage indu en termes de mouvements de trésorerie ou d'intérêts gagnés. Les mêmes inégalités existent pour ceux qui sont tenus de verser des paiements au titre de l'accise. On observe des inégalités semblables dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers et de l'impôt sur le revenu des sociétés; dans ce dernier cas, comme il est indiqué ci–dessus, seules les retenues à la source font l'objet de versements bancaires obligatoires.

31.28 Depuis l'unification administrative des deux anciens ministères du revenu, Revenu Canada s'efforce de suggérer des modifications législatives visant à harmoniser les dispositions des lois régissant les différentes catégories de recettes. Le Ministère a fait ressortir bon nombre d'inégalités, y compris celles ayant trait aux versements bancaires obligatoires. Des propositions d'harmonisation des textes législatifs ont été soumises au ministère des Finances.

31.29 Le ministère des Finances devrait mettre en place des modifications législatives pour que les paiements de droits de douane et de droits et taxes d'accise, de TPS sur les marchandises importées et d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés fassent l'objet d'exigences de versements bancaires semblables à celles touchant les retenues à la source et la TPS intérieure, afin d'assurer un traitement juste et équitable de tous les contribuables. Ainsi, il devrait également suggérer des modifications législatives prévoyant des sanctions, afin d'appuyer l'exécution des dispositions relatives aux versements bancaires obligatoires pour toutes les catégories de recettes.

Réponse du ministère des Finances : *Le ministère des Finances reconnaît, en principe, l'opportunité d'exiger que les remises importantes de tout type de recettes soient effectuées auprès d'institutions financières. Le Ministère, qui étudie présentement cette question de concert avec Revenu Canada dans le cadre de l'examen plus général des dispositions entourant les pénalités et les intérêts, recommandera les mesures législatives qui s'imposent lorsque l'examen sera terminé.*

31.30 Revenu Canada devrait mettre en oeuvre, dès que possible, un système de versement bancaire pour les douanes afin de traiter les versements bancaires volontaires et, en bout de ligne, les versements bancaires obligatoires suivant leur approbation par les décideurs.

Réponse de Revenu Canada : *L'unification de Revenu Canada, Impôt, et de Revenu Canada, Douanes et Accise, en un seul ministère a fourni l'occasion et l'incitation nécessaires à l'intégration de tous les programmes de recettes administrés par le Ministère. Ce processus d'intégration, pour mettre au point un seul système comptable ou une comptabilité normalisée, parfois appelé restructuration, a commencé en 1995 et s'étend sur une période de plusieurs années prenant fin en l'an 2002. La possibilité de permettre aux établissements bancaires de recevoir les versements pour toutes les catégories de recettes fait partie de cette initiative.*

Revenu Canada dépose la majorité des rentrées le jour ouvrable suivant

31.31 En 1995-1996 seulement, des rentrées de 69 milliards de dollars sont passées par les bureaux de Revenu Canada; le dépôt en temps opportun de ces rentrées peut équivaloir à plusieurs millions de dollars en recettes supplémentaires provenant des intérêts, ou en économies au titre des frais d'intérêt payés chaque année par le gouvernement. Par conséquent, nous nous attendions à ce que le Ministère insiste beaucoup sur la gestion de la trésorerie dans les bureaux locaux. Bien que le Ministère dispose d'une politique clairement établie selon laquelle tous les bureaux doivent prévoir un dépôt bancaire si le total des rentrées de la journée dépasse 500 $, la norme de rendement prévue est moins précise. Par exemple, nous n'avons trouvé aucune norme de rendement prévue concernant la rapidité des dépôts par les bureaux de douane. En ce qui concerne le reste du Ministère, nous avons trouvé une politique prévoyant le dépôt des versements dans les 24 heures pendant les périodes normales ou de pointe, les dépôts le jour même étant visés. Cependant, aucun objectif de rendement n'était prévu pour les dépôts le même jour.

31.32 Nous avons voulu analyser les renseignements produits par le Ministère pour contrôler son rendement quant à la rapidité des dépôts, mais nous avons constaté que les bureaux locaux ne se fient pas aux rapports existants et que, dans le cas des dépôts des douanes, aucun rapport n'est produit. Par conséquent, pour évaluer la rapidité de Revenu Canada quant au dépôt des rentrées, nous avons choisi des échantillons de 1995-1996 ou de 1996-1997 afin de comparer la date de versement et la date de dépôt. En raison des différences dans les systèmes utilisés pour traiter les dépôts dans les divers secteurs d'activité et des différences quant aux données saisies par voie électronique à partir des documents de base, nous avons varié nos techniques d'échantillonnage. Nous n'avons pas fait de sondage sur les versements de TPS perçus par le ministère du Revenu du Québec (qui n'influent pas sur le rendement de Revenu Canada).

31.33 Les résultats de nos sondages étaient généralement satisfaisants, malgré l'absence de systèmes efficaces de contrôle de la trésorerie pour chaque catégorie de recettes : entre 22 p. 100 et 26 p. 100 de la valeur en dollars des versements de notre échantillon ont été déposés le jour de la réception, et entre 76 p. 100 et 100 p. 100 étaient déposés avant la fin du jour ouvrable suivant (voir la pièce 31.4).

Pièce 31.4
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.34 Nous avons constaté que le rendement variait selon le mois, le bureau et la catégories de recettes, ce qui laisse croire que le rendement élevé de certains bureaux est davantage attribuable au fait que les employés de Revenu Canada comprennent l'importance des dépôts rapides qu'à un système intégré de gestion de la trésorerie. En outre, l'attention accordée dans le cadre de la vérification interne à certains aspects de la gestion de la trésorerie compense probablement dans une certaine mesure la faiblesse apparente quant au contrôle quotidien. S'il n'assure pas un contrôle vigilant et une amélioration du rendement, et s'il ne cherche pas à améliorer ses systèmes, Revenu Canada risque de perdre plusieurs millions de dollars en revenus d'intérêt potentiels pour l'État chaque année.

Il y a possibilité d'améliorer le rendement

31.35 Nos sondages ont démontré qu'il y a possibilité d'améliorer la gestion de la trésorerie de façon rentable, en utilisant les systèmes existants. Par exemple, nous avons relevé les occasions suivantes :

- **Douanes.** Sept des 37 dépôts quotidiens choisis au hasard provenaient d'un grand bureau de douane. Nous avons constaté qu'aucun dépôt le même jour n'a été effectué pour l'une ou l'autre de ces sept dates de fin de mois. Dans un des sept cas, l'ensemble des rentrées quotidiennes de 290 millions de dollars n'a été déposé que quatre jours plus tard parce que la fin du mois tombait le vendredi précédant une longue fin de semaine. En revanche, la plupart des autres bureaux échantillonnés comptaient au moins quelques dépôts le même jour, quelques bureaux ayant déposé le même jour toutes leurs rentrées. Le montant de 290 millions de dollars non déposé pendant quatre jours a représenté des pertes d'intérêt se chiffrant entre 73 000 $ et 178 000 $ pour ce seul bureau. Dans le cas des sept dates de fin de mois de notre échantillon pour ce bureau, les intérêts perdus parce que les versements n'ont pas été déposés le même jour se situent entre 283 000 $ et 690 000 $. Comme nous le soulignons dans le paragraphe 31.31, les Douanes n'ont encore aucune norme de rendement concernant la rapidité des dépôts.

- **Impôt sur le revenu et TPS intérieure.** Nous avons pris un échantillon de trois mois en 1996-1997, exception faite des versements effectués par la poste au centre de traitement de la TPS. Nous avons constaté que le rendement pour les dépôts le même jour et le jour ouvrable suivant variait considérablement d'un bureau à l'autre, et ce, même à l'intérieur d'une même région (voir la pièce 31.5). Pour chacun des trois mois analysés, le taux global de dépôt le jour ouvrable suivant était considérablement inférieur à ce qu'exige la politique ministérielle dans le cas des centres fiscaux et des bureaux de services fiscaux. Le Ministère nous a informés qu'à la suite de notre vérification, il a émis une directive pour préciser sa politique d'une norme minimale attendue de 90 p. 100 des versements traités au plus tard le jour ouvrable suivant. Des trois mois de l'échantillon, le mois d'octobre était le seul mois pour lequel le taux global de dépôt le jour ouvrable suivant aurait respecté cette norme révisée. Nous avons constaté que la proportion des versements déposés avant la fin du jour ouvrable suivant n'était que de 65 p. 100 en avril, comparativement à 82 p. 100 en août et à 90 p. 100 en octobre.

Pièce 31.5
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Notre analyse du mois d'avril, au cours duquel seulement 65 p. 100 de la valeur en dollars a été déposée le jour ouvrable suivant, indique que pour 90 p. 100 de la valeur en dollars, le retard quant au traitement pouvait aller jusqu'à sept jours après la réception; dans le cas des 10 p. 100 restants, le retard était beaucoup plus long. Cela pourrait indiquer un manque de ressources affectées au traitement des dépôts au cours de cette période de pointe de l'année d'imposition. Ces retards se traduisent par des pertes d'intérêt de 285 000 $ pour le gouvernement relativement à des montants reçus en avril, dont le dépôt a été retardé au–delà du jour ouvrable suivant, ce montant étant rajusté en fonction d'un niveau de rendement de 90 p. 100. Pour les autres 10 p. 100, les intérêts perdus étaient considérablement plus élevés, soit 362 000 $, en raison du retard excessif dans le dépôt des versements à la banque. Pour le mois d'avril, parce que l'ensemble des rentrées n'ont pas été déposées le jour ouvrable suivant, les coûts totaux en intérêts pour le gouvernement ont donc été de 647 000 $.

De même, pour le mois d'août, les pertes d'intérêt dues au traitement en retard des dépôts équivalaient à 43 000 $ pour 90 p. 100 des rentrées et à 131 000 $ pour les autres 10 p. 100, soit un total de 174 000 $. Même en octobre, où le rendement global respectait la norme minimale de 90 p. 100 des versements déposés le jour ouvrable suivant, les intérêts perdus sur les 10 p. 100 de rentrées qui n'ont pas été déposées le jour ouvrable suivant se sont élevés à 127 000 $. Comme l'indique la pièce 31.6, le total des intérêts perdus par le gouvernement parce que les rentrées des centres fiscaux et des bureaux de services fiscaux n'ont pas été déposées le jour ouvrable suivant se chiffrait à 948 000 $ pour les trois mois visés par notre sondage, compte tenu du taux d'intérêt moyen de trois pour cent en vigueur pour 1996-1997 entre le receveur général et les institutions financières de compensation directe.

Pièce 31.6
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.36 Revenu Canada devrait établir, par secteur d'activité, des normes plus claires pour ce qui est des délais acceptables en matière de dépôt des versements, y compris des cibles claires quant au dépôt des recettes le même jour. Il devrait surveiller le respect de ces normes par ses employés, et s'assurer que des

ressources suffisantes sont affectées à la tâche pendant les périodes de pointe afin de soutenir les principes d'une saine gestion de la trésorerie.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada considère le dépôt rapide de tous les versements très important et, à cet effet, il a publié des échéanciers dans tous les manuels de procédures destinés au personnel. Le contrôle du respect de ces normes par le Ministère se fait au niveau des bureaux régionaux et des bureaux locaux.*

De plus, en février 1995, une équipe a été constituée pour étudier le système de traitement des versements à Revenu Canada dans son ensemble et le remanier grâce à la plus récente technologie, dont le balayage et l'imagerie en remplacement des opérations manuelles d'introduction des données. Nous sommes à élaborer un nouveau Système de traitement des versements qui remplacera la plupart des systèmes actuels de traitement des versements dans le Ministère. Toutes ces améliorations technologiques hausseront le niveau du rendement. La phase I du nouveau Système de traitement des versements doit être mise en oeuvre en 1998.

Bien que des ressources supplémentaires soient ajoutées pendant la période de pointe de l'année d'imposition, il existe des restrictions fondamentales, par exemple l'espace et le matériel nécessaires, qui font de la gestion de la charge de travail en période de pointe un défi. Toutefois, nous étudions de nouvelles façons de traiter les versements, comme des appareils pour versements automatiques, qui pourraient aider à alléger la charge de travail en période de pointe.

Il faut de meilleurs systèmes pour traiter les versements de l'accise et les dépôts par les douanes

31.37 Bien que nous ayons constaté que toutes les sommes choisies aux fins de notre sondage ont été déposées à la banque, le système de dépôt des douanes n'apporte pas un soutien efficient aux recettes de 18 milliards de dollars traitées annuellement. Plus de 14 milliards de dollars des recettes des douanes ont trait à la TPS payée sur des marchandises importées. Divers bureaux ont établi des procédés et des formulaires manuels dans le but de parer aux faiblesses d'un système de dépôt national archaïque, lui–même largement manuel. La forte teneur en main–d'oeuvre du système des douanes soulève de graves questions concernant l'utilisation rentable des ressources qui pourraient autrement permettre d'améliorer le rendement par une remise rapide des dépôts à la banque. Vu les milliards de dollars en cause et l'inefficience du processus manuel, il semble évident qu'il faut des changements dans les systèmes et les pratiques à l'appui. Après notre vérification, le Ministère nous a informés que des changements à ces systèmes seraient envisagés dans le cadre de ses efforts de restructuration.

31.38 Un autre exemple d'inefficience est le manque de comptes de transfert qui permettraient aux institutions financières de transférer directement les versements de l'accise au receveur général. Les banques doivent accumuler les versements qu'elles reçoivent et envoyer un chèque à un bureau de Revenu Canada pour un nouveau dépôt. Comme le montre la pièce 31.3, environ 1,1 milliard de dollars en versements de l'accise sont remis aux banques. Un système manuel est alors utilisé par Revenu Canada pour suivre les intérêts à imposer aux banques pour la période entre la date des versements par les contribuables à la banque et celle où elle fournit un chèque au Ministère en vue d'un nouveau dépôt. Ce système n'est pas efficient, car il est fortement manuel et exige une duplication des efforts. Le Ministère nous a informés que des changements devant éliminer cette inefficience sont prévus pour l'automne de 1997.

31.39 Revenu Canada devrait mettre à jour les systèmes des douanes de manière à ce que le personnel ait un jeu complet et efficace d'instruments pour traiter les fortes sommes de ses recettes.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada reconnaît le point soulevé ci-dessus et s'est engagé à reconstruire le système actuel des douanes dans le cadre de son plan quinquennal de restructuration de tous ses processus opérationnels. Plus précisément, le Ministère projette d'intégrer les processus douaniers dans le nouveau système de comptabilité normalisée en l'an 2002. L'échéancier de cette restructuration est fonction d'une analyse des exigences de tous les systèmes de gestion.*

Il ne serait ni rentable ni pratique de procéder indépendamment à ces changements en ce moment, car les échéanciers pour l'élaboration des systèmes s'échelonneraient sur deux ou trois années. Tout ce travail deviendrait redondant peu après avec l'entrée en vigueur du système comptable unique ou de la comptabilité normalisée. Entre temps, un certain nombre de mesures provisoires ont été instaurées pour gérer les versements jusqu'à ce que le nouveau système de comptabilité soit intégralement mis en oeuvre.

Il faudrait améliorer le rendement de Revenu Canada pour ce qui est des rapports sur les recettes

31.40 Rapports sur les recettes. Revenu Canada doit mettre à jour ses systèmes et pratiques afin d'appuyer avec efficience les exigences du gouvernement du Canada en matière de rapports financiers.

31.41 Bien que le Ministère parvienne presque à respecter le calendrier des rapports de fin d'exercice établi par le receveur général, le ministère des Finances est toujours préoccupé par le moment où Revenu Canada communique ses chiffres définitifs. Il estime que Revenu Canada devrait disposer de ces chiffres bien avant la fin de la période habituelle de deux mois et demi suivant la fin de l'exercice financier prévue par le calendrier du receveur général. En outre, le ministère des Finances a relevé des problèmes occasionnés par le manque de renseignements sous forme d'analyses ou d'autres renseignements volumétriques qui procureraient une plus grande assurance vis–à–vis des chiffres fiscaux transmis pour publication dans *La Revue financière* mensuelle ou les Comptes publics annuels du Canada.

31.42 La présentation en temps opportun et la fiabilité des rapports sur les recettes sont des points cruciaux du contrôle du rendement des mesures qui découlent de la politique fiscale et budgétaire, et de la crédibilité des rapports financiers (du gouvernement). Le ministère des Finances a indiqué qu'il ne peut analyser les résultats réels avant un délai de trois mois suivant la fin de l'exercice en raison d'écarts importants entre les chiffres préliminaires de fin d'année et les chiffres définitifs pour l'ensemble des recettes signalées. En outre, des renseignements financiers provisoires publiés sur les recettes ont dû être remaniés par le passé. Plus précisément, d'importantes différences entre l'impôt net sur le revenu des particuliers et l'impôt net sur les sociétés ont dû être corrigées en 1994-1995 et ce, sur plusieurs mois. Pareillement, pendant la même période, des préoccupations distinctes portant sur la qualité des chiffres déjà signalés quant aux recettes de l'accise ont entraîné des mises au point dans *La Revue financière*. Ces erreurs auraient pu être relevées plus tôt ou prévenues si Revenu Canada avait rapproché en temps opportun ses dossiers opérationnels des livres du gouvernement fédéral. De plus, Revenu Canada aurait pu faire preuve de plus de rigueur dans l'analyse du caractère raisonnable de la répartition des recettes mensuelles signalées à l'externe pour les divers impôts et taxes.

31.43 Depuis 1994-1995, il n'y a pas eu d'autres modifications des recettes dont il est fait état dans *La Revue financière*. Au cours des dernières années, le Ministère a consacré de plus en plus d'attention aux questions soulevées par les rapports sur les recettes, et il y a eu des améliorations notables évidentes dans les processus et les pratiques de présentation de ces rapports. Qui plus est, pendant les cinq prochaines années, un certain nombre d'initiatives en cours réaménageront les processus comptables et les processus connexes du Ministère, à un coût estimatif de plus de 100 millions de dollars. Malgré les améliorations apportées par le Ministère aux questions soulevées par les rapports sur les recettes et les projets de restructuration en cours, nous estimons qu'il en faudrait encore beaucoup plus pour assurer une présentation en temps opportun et avec exactitude, par catégorie de recettes, des rapports à cet égard.

31.44 Notre analyse du rendement de Revenu Canada a dégagé quatre secteurs de faiblesse dont les rapports sur les recettes continuent à subir les répercussions. Ils ont trait aux :

- systèmes;
- normes de rendement;
- rapprochements;

- analyses.

31.45 Systèmes. Le problème clé de Revenu Canada est que bon nombre des systèmes existants, qui appuient la déclaration des recettes dans les comptes centraux du gouvernement fédéral, sont des plus inefficients, non intégrés et encombrants. La Direction générale des finances et de l'administration, à l'Administration centrale, se fie aux directions générales opérationnelles pour traiter les détails sur les dépôts et versements fiscaux et sur d'autres transactions fiscales, tels que les remboursements et les crédits. Sa section des rapports sur les recettes doit consacrer beaucoup de ressources et d'efforts à l'extraction des renseignements des nombreux systèmes sources et à l'explication de l'intégralité des renseignements liés aux dépôts fiscaux et à d'autres transactions. Le processus est lent, archaïque et à forte concentration en main–d'oeuvre. Il rend aussi des activités comptables fondamentales, tels que les rapprochements, difficiles à effectuer. Le risque pour la présentation de rapports financiers appropriés est manifeste. Outre les améliorations des systèmes envisagées dans le cadre de la restructuration, des instruments et des systèmes plus automatisés sont clairement et instamment requis, notamment un appariement automatisé des recettes signalées dans les systèmes ministériels et des dépôts enregistrés dans les comptes centraux du gouvernement. À l'heure actuelle, ce processus est largement manuel. Comme nous le mentionnons au paragraphe 31.37, on prévoit aussi l'automatisation des systèmes manuels qui fournissent l'apport aux systèmes sources.

31.46 Revenu Canada a indiqué qu'un des objectifs de la restructuration est l'élimination de plusieurs des aspects inefficients des systèmes en place. Par exemple, on prévoit intégrer les renseignements sur les comptes des clients aux renseignements de cotisation et aux rapports sur les recettes, d'où l'élimination d'une bonne partie du manque de continuité qui existe actuellement. Parmi les caractéristiques prévues des nouveaux systèmes, il y a aussi un grand livre général intégré, que n'a pas le système actuel et qui est fondamental aux fins des rapports sur les recettes. La restructuration doit aussi appuyer avec efficience la comptabilisation des recettes fiscales selon une méthode appropriée de comptabilité d'exercice, si le gouvernement donne suite à son intention d'adopter une telle méthode.

31.47 Normes de rendement. Les systèmes sources, qui soutiennent les pratiques en matière de rapports sur les recettes, sont de qualité inégale; certains exigent une forte concentration en main–d'oeuvre, tandis que d'autres sont en grande partie automatisés. Les manuels financiers du Ministère prévoient, pour le traitement des transactions, une foule de normes, grandement procédurales, qui sont axées sur les opérations et qui varient d'un secteur d'activité à l'autre. Or, elles manquent d'uniformité, sont incomplètes ou passent sous silence les contrôles des intrants qui influent sur les rapports relatifs aux recettes, par exemple, pour assurer l'exactitude et l'intégralité de l'introduction des données, ou les délais dans lesquels doit être éliminé l'inventaire des transactions non traitées ou dans lesquels un suivi doit être donné aux articles en souffrance. Certes, il y aura toujours des dollars fiscaux « en circulation » selon les formules ou les mesures de substitution utilisées, à cause des retards inhérents au processus de rapports sur les recettes — par exemple, entre le moment des dépôts à la banque et celui où les renseignements arrivent à Revenu Canada pour être traités. Toutefois, les aspects inefficients des systèmes et des pratiques du Ministère ne devraient pas amplifier le problème. Nous sommes particulièrement préoccupés par le système de traitement des dépôts des douanes. Comme nous le mentionnons au paragraphe 31.37, le système de comptabilité des dépôts des douanes est un système manuel à forte concentration en main–d'oeuvre, qui est lent et susceptible d'erreurs. Ce système traite environ 18 milliards de dollars en recettes par année, dont le plus fort volume est la TPS sur les marchandises importées. Au cours des dernières années, une bonne partie du retard dans la finalisation des chiffres de fin d'exercice sur les recettes était attribuable aux rapprochements ou à la correction des erreurs dans le système de comptabilité des douanes.

31.48 Rapprochements. Les rapprochements sont des contrôles de détection qui, s'ils sont faits de la bonne façon et en temps opportun, permettent de déceler les erreurs, les omissions ou les mauvais calculs dans les montants enregistrés et de les signaler à la direction afin qu'elle prenne des mesures correctives. Théoriquement, le processus n'est pas sans ressembler au rapprochement de son relevé bancaire à la fin de chaque mois. Autrement dit, il faut s'assurer que tous les dépôts sont enregistrés par la banque, sans erreur dans les sommes, que tous les chèques et tous les frais sont dûment traités et autorisés, et que ses propres états des recettes et déboursés sont complets et correspondent en tous points à ceux de la banque. Cela veut aussi dire qu'il faut recenser les éléments en circulation et s'assurer qu'ils sont inscrits dans les relevés bancaires mensuels et que toute erreur est corrigée en

temps opportun. Selon nous, Revenu Canada ne fait pas tous les rapprochements nécessaires à une bonne gestion financière. Au fil des ans, nous avons souligné que le Ministère doit s'assurer que des rapprochements appropriés sont faits périodiquement et en temps opportun, afin de réduire au minimum les erreurs dans les rapports financiers et d'être sûr que les systèmes et les contrôles sur les recettes, les déboursés et la tenue des livres fonctionnent comme ils le devraient. La pièce 31.7 donne un aperçu du processus de dépôt et d'émission de chèques qui influe sur le processus de rapprochement du Ministère.

Pièce 31.7
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.49 Revenu Canada applique un certain nombre de processus d'appariement et de rapprochement à l'appui du contrôle, de la comptabilisation et de la déclaration des recettes et des remboursements. Néanmoins, deux points nous préoccupent particulièrement. Le premier porte sur l'intégralité et la rapidité du rapprochement des recettes, des paiements de compensation et des rajustements, comme les remboursements et les transferts, et des montants enregistrés dans les comptes centraux — les livres de comptes officiels de l'État — aux fins de publication ultérieure dans *La Revue financière* et les états financiers de fin d'exercice. Bien que des améliorations considérables aient été apportées à la qualité et à la rapidité du processus de rapprochement, nous avons constaté que Revenu Canada ne rapproche pas encore complètement les recettes, les paiements de compensation et les rajustements des montants dans les comptes centraux de façon périodique et en temps opportun, et qu'il tente de faire un rapprochement complet seulement une fois dans l'année, habituellement à la fin de celle–ci.

31.50 Pris tant séparément que dans leur ensemble, les montants non rapprochés sont importants. Par exemple, bien que le Ministère nous ait informés du fait que la politique établie veut qu'un certain nombre de vérifications et de contrevérifications soient faites localement afin de contrôler l'émission manuelle des chèques de remboursement, il ne fait pas, à l'Administration centrale, un rapprochement central de tous les chèques de remboursement émis manuellement; en 1996-1997, 1,6 milliard de dollars en chèques de remboursement émis manuellement n'ont pas été rapprochés des dossiers du Ministère pour le rapport de fin d'exercice. Le Ministère ne rapproche pas non plus complètement les dépôts dans le compte bancaire du gouvernement de ses propres enregistrements des dépôts dans les systèmes ministériels. Toujours en 1996-1997, par exemple, trois mois après la fin de l'exercice, le Ministère nous a signalé que, sur un total annuel de plus de 200 milliards de dollars en recettes, il y avait encore 34 millions de dollars en dépôts bancaires non appariés avec les dépôts enregistrés dans ses systèmes, ainsi que 28 millions de dollars en dépôts enregistrés non appariés avec les dépôts bancaires, d'où un écart net possible de 6 millions de dollars. Les années antérieures, les différences non rapprochées pour les dépôts de caisse à la fin de l'exercice étaient considérablement plus élevées. Quant à l'appariement des dépôts, la position du Ministère est la suivante : l'écart de temps — entre la réception des renseignements sur les dépôts et la déclaration des renseignements connexes dans les systèmes ministériels — est l'une des principales raisons qui l'empêchent de faire un rapprochement complet, même trois mois après la fin de l'exercice. Il déclare aussi qu'un rapprochement complet de presque toutes les recettes, à l'exception d'une très faible proportion, est suffisant. Or, un petit pourcentage de ce seul rapprochement s'élève à des dizaines de millions de dollars en sommes non rapprochées. En outre, nous ne jugeons pas raisonnable l'explication, par le Ministère, du rapprochement incomplet et en temps non opportun des sommes, pour deux raisons. Premièrement, les 200 milliards de dollars et plus en recettes pour l'année se composent de seulement 100 000 dépôts environ, ou quelque 400 dépôts en moyenne par jour ouvrable. Deuxièmement, comme nous le mentionnons au paragraphe 31.37, le retard est en grande partie attribuable à des inefficiences dans les systèmes actuels, et, en particulier, le système des douanes, qui traite annuellement 18 milliards de dollars en recettes fiscales.

31.51 Nous avons fourni ci–dessus deux exemples d'éléments qui manquent dans les pratiques actuelles de rapprochement du Ministère. L'absence d'un rapprochement complet a des répercussions sur la déclaration mensuelle des recettes par catégories, car des centaines de millions de dollars en recettes mensuelles non appariées sont répartis entre les diverses catégories de recettes, au moyen d'une formule qui est une mesure de substitution, fondée sur des données historiques. Ces sommes ne sont pas entièrement tirées au clair, même après la fin de l'année. Si la mesure de substitution n'est pas conforme aux sommes réelles, il y aura des inexactitudes dans les rapports tout au long de l'année. En outre, ces pratiques influent sur l'analyse des tendances et la crédibilité du

contrôle du gouvernement sur ses finances. Qui plus est, il découle de l'absence d'un rapprochement complet et en temps opportun que le Ministère n'est pas à même de donner une assurance totale de l'exactitude et de l'intégralité des sommes par catégorie de recettes pour les rapports externes mensuels et de fin d'exercice, même s'il peut avoir l'impression que les recettes sont raisonnablement bien représentées.

31.52 L'autre point qui nous préoccupe est que le Ministère ne rapproche pas les soldes des comptes centraux du solde de ses propres dossiers sur les contribuables. Il est donc possible que certains rajustements, transferts ou transactions au comptant ne soient pas dûment pris en considération dans les chiffres sur les recettes qu'il signale. L'importance d'un rapprochement avec les dossiers sur les contribuables est encore plus grande du fait que la Direction générale des finances et de l'administration n'a pas accès à tous les rajustements qui influent sur la déclaration des recettes. Par exemple, les systèmes de comptabilité du Ministère pour les contribuables compensent automatiquement tout solde créditeur d'un contribuable par tout solde débiteur du même contribuable. Les systèmes ne produisent pas, cependant, de liste récapitulative permettant de saisir ces transferts. Selon l'ampleur de ces compensations ou d'autres rajustements, l'analyse des tendances et des écarts dans les recettes signalées d'une année à l'autre pourrait en souffrir. Le rapprochement avec les dossiers sur les contribuables apporterait la confirmation ultime que l'encaisse et les recettes signalées sont complètes et dûment représentées par catégorie de recettes. Du point de vue du contrôle financier, le rapprochement des dossiers sur les contribuables et des systèmes de cotisation, de perception et de compensation garantirait aussi que ces systèmes fonctionnent comme prévu — par exemple, que tous les paiements en espèces ou tous les versements ont été déposés ou qu'aucun enregistrement des comptes débiteurs n'a été perdu. Comme nous l'avons mentionné, le Ministère est en train de réorganiser ses systèmes de comptabilité, entreprise qu'il poursuivra pendant les cinq prochaines années. Étant donné l'importance de ces rapprochements, il est essentiel que le Ministère s'assure que des liens appropriés avec les comptes des contribuables soient établis dans les nouveaux systèmes, que ceux–ci soient dûment mis à l'essai avant d'être mis en oeuvre, et que la fonction de rapprochement aille de pair avec chaque nouvelle version des systèmes.

31.53 Revenu Canada devrait passer en revue ses politiques et s'assurer que des normes de rendement appropriées, uniformes et complètes sont en place dans toutes les directions générales opérationnelles pour les rapports sur les recettes, et il devrait surveiller le respect de ces normes. Il devrait voir à ce que l'Administration centrale reçoive des instruments plus automatisés à l'appui des activités qui touchent la présentation des rapports sur les recettes et les rapprochements périodiques et complets des recettes. Dans le cadre de la restructuration des systèmes de comptabilité, le Ministère devrait s'assurer que des rapprochements avec les dossiers sur les contribuables soient dûment élaborés et instaurés.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada comprend que cette recommandation découle de l'opinion du vérificateur général voulant qu'il y ait certaines faiblesses dans les systèmes, les normes de rendement et les rapprochements. Chacun de ces trois domaines est abordé ci-dessous :*

Normes de rendement : Le vérificateur général fait remarquer qu'une bonne partie du retard dans la finalisation des chiffres de fin d'exercice est liée au rapprochement ou à la correction d'erreurs dans le système de comptabilité des douanes. Revenu Canada, tout en ayant déployé un maximum d'efforts pour respecter systématiquement le délai dans lequel le receveur général veut que les états financiers définitifs soient établis, reconnaît qu'il faudrait s'attaquer aux systèmes de traitement des dépôts dans les programmes des douanes. Des solutions intérimaires à ces lacunes sont à l'étude, tandis que des solutions à long terme seront trouvées dans le cadre de l'initiative globale de restructuration. Le Ministère continuera d'assurer l'intégralité et l'exactitude des renseignements fournis au ministère des Finances le plus rapidement qu'il le peut, comme il l'a fait pour 1996-1997.

Systèmes : Revenu Canada a reconnu l'existence de certains aspects inefficients dans les systèmes actuels, et la grande initiative de restructuration en cours dans le Ministère s'y attaquera.

Rapprochements : Les deux exemples de faiblesse dans les rapprochements se rapportent à des chèques émis manuellement et à l'appariement des dépôts avec les enregistrements du Ministère.

Il existe des procédures exigeant que les bureaux locaux contrôlent l'émission manuelle des chèques de remboursement. Il y a, comme supplément à ces procédures, un rapprochement, à l'Administration centrale, de la majorité des chèques émis manuellement. Une procédure de rapprochement central des autres chèques sera établie en 1997-1998.

Quant aux dépôts, à l'époque où les états financiers définitifs ont été dressés, Revenu Canada avait apparié les 200 milliards de dollars et plus en dépôts dans l'année, sauf 6 millions de dollars. La partie non appariée a depuis été réduite à un peu plus de 2 millions de dollars par le processus d'appariement continu et elle devrait être réduite encore davantage à mesure que les bureaux régionaux continueront de fournir des données de confirmation supplémentaires. Il est à noter que la majorité des dépôts non appariés sont généralement le résultat de devises étrangères non enregistrées et d'erreurs d'introduction. Le Ministère est en train d'examiner des améliorations à ces systèmes qui réduiraient au minimum de tels incidents.

La création et la mise à l'essai de nouvelles interfaces avec toutes les catégories de recettes existantes, assorties de contrôles financiers et de contrôles des systèmes appropriés, s'inscrivent dans l'initiative de restructuration en cours. Ainsi, les liens menant de toutes les opérations de cotisation et de postcotisation au nouveau grand livre des recettes garantiront que les renseignements sont bien transmis d'un système à l'autre et, partant, facilitent les processus de rapprochement.

31.54 Analyses. Tout en reconnaissant qu'il y a eu des améliorations au cours des deux dernières années, le ministère des Finances nous a informés qu'il lui faut recevoir de Revenu Canada un plus grand nombre d'analyses et des analyses plus opportunes pour l'assurer de la vraisemblance des chiffres mensuels et annuels sur les recettes fournis aux fins des rapports externes, et pour indiquer les facteurs pertinents, susceptibles d'expliquer les fluctuations d'une période à l'autre enregistrées selon la méthode actuelle de comptabilité de caisse. Par exemple, il s'attend à ce que Revenu Canada soit en mesure d'évaluer l'effet sur les rapports mensuels et annuels portant sur les recettes de façon proactive — c'est–à–dire avant la diffusion de ces chiffres — des règlements administratifs et techniques ainsi que des règlements sur les versements. Cela suppose, par exemple, que Revenu Canada connaisse l'effet des délais relativement aux entrées par lots, aux demandes, aux déclarations et aux remboursements non traités, ainsi que l'effet des changements dans les habitudes de versement et de remboursement des contribuables importants.

31.55 Revenu Canada nous a informés que, tant la Direction générale des finances et de l'administration que les directions générales opérationnelles ont la responsabilité d'analyser la vraisemblance des rapports sur les recettes en vertu de la méthode de comptabilité de caisse. La Direction générale des finances et de l'administration à l'Administration centrale joue un rôle plus limité dans ce domaine puisque les détails relatifs aux recettes se trouvent dans les systèmes sources. Selon nos discussions avec les directions générales opérationnelles, il ne nous est pas apparu manifeste qu'il existe des normes sur la nature des analyses de routine devant être effectuées ainsi que leur fréquence, ou sur le genre de renseignements qui devraient faire, au minimum, l'objet d'un examen au moment de l'analyse de la vraisemblance des chiffres se rapportant aux recettes d'une période à l'autre aux fins de l'information financière. Nous avons également constaté que les directions générales opérationnelles ne reçoivent aucuns paramètres qui leur permettraient de déterminer ce qui constitue des fluctuations importantes d'une période à l'autre et nécessite la tenue rapide d'une enquête. Pour la plus grande partie, les directions générales opérationnelles répondent aux demandes provenant de l'Administration centrale ou du ministère des Finances par suite habituellement de la diffusion de chiffres sur les recettes, plutôt que de chercher d'une manière proactive des renseignements qui leur permettraient de s'assurer de la vraisemblance des rapports sur les recettes d'une période à l'autre avant leur diffusion. À cet égard, nous croyons que le Ministère pourrait analyser sur une base régulière certains renseignements volumétriques clés qui permettraient, en vertu de la méthode de la comptabilité de caisse, de mieux comprendre le caractère raisonnable des fluctuations dans les recettes. Par exemple, les contribuables importants, qui ne produisent pas leurs versements à temps, pourraient être la source des fortes variations enregistrées relativement aux montants déclarés d'une période à l'autre pour certains articles de recettes, et ces contribuables pourraient être identifiés régulièrement avant la diffusion des rapports intérimaires sur les recettes.

Notons que la Direction générale des finances et de l'administration à l'Administration centrale envisage d'effectuer un plus grand nombre d'analyses des recettes.

31.56 Outre le manque de conseils ministériels précis de Revenu Canada relativement aux analyses des recettes déclarées, nous avons également noté que le ministère des Finances ne fournit pas à Revenu Canada de critères quant au degré de précision requis par catégories de recettes à des fins de communication dans *La Revue financière* et dans les *Comptes publics*. Bien qu'il existe des paramètres communs aux Finances et à Revenu Canada en ce qui a trait aux rapports sur les recettes, ces paramètres sont exprimés en termes généraux et mettent surtout l'accent sur les rôles et les responsabilités, et ils ne renferment aucune indication précise de ce qui pourrait constituer une distorsion importante dans chaque catégorie de recettes. Il n'existe également aucune communication des hypothèses qui sous–tendent les prévisions de recettes. Cette information pourrait aider Revenu Canada à traiter les questions relatives aux rapports provisoires ou de fin d'exercice. Cela permettrait aussi de disposer d'un contexte plus précis pour évaluer la vraisemblance et les distorsions que pourraient renfermer les rapports sur les recettes d'une période à l'autre.

31.57 Dans le cadre de notre vérification, nous avons étudié les demandes relatives aux fluctuations des recettes présentées par les Finances à des fins de suivi par Revenu Canada. Nous avons constaté que la majorité de ces demandes avaient trait à des questions précises de tenue de livres, dont certaines ont reçu une réponse plus rapidement que d'autres. Toutefois, dans un cas particulier, après un retard considérable, et malgré les demandes répétées du ministère des Finances en vue d'obtenir des renseignements volumétriques sur l'inventaire de déclarations de TPS avec solde créditeur non traitées pour chaque période de déclaration, Revenu Canada ne fait que commencer à étudier la question. Il n'a pas répondu plus tôt parce que l'une des directions générales opérationnelles clés, responsable de ces renseignements, leur avait accordé un faible niveau d'attention.

31.58 La question des fluctuations touchant la TPS est importante aux fins de l'information financière. Comme il est indiqué dans la pièce 31.8, les recettes mensuelles ont fluctué de manière marquée, sans que l'on puisse pour autant dégager à cet égard un modèle apparent. De plus, les recettes au titre de la TPS pour 1995-1996 ont diminué, de façon inattendue, de 400 millions de dollars par rapport à 1994-1995. Nous estimons que Revenu Canada et le ministère des Finances devraient, ensemble, être en mesure de comprendre et d'expliquer ces fluctuations, qui peuvent être le résultat d'un grand nombre de facteurs (l'un de ces facteurs pouvant être le volume des déclarations de TPS avec solde créditeur et des demandes de remboursement de TPS non traitées à la fin d'une période de déclaration). Le chapitre 32 du présent Rapport met l'accent sur l'analyse effectuée par les deux ministères relativement à cette diminution de 400 millions de dollars, et il recommande des manières de renforcer leur capacité d'analyse.

Pièce 31.8
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.59 Au cours des deux dernières années, un Comité interministériel de *La Revue financière*, qui comptait des représentants de Revenu Canada et du ministère des Finances, a été mis sur pied afin d'aider à régler les problèmes relatifs aux rapports. Depuis l'automne de 1996, les réunions ont été plus structurées et d'un caractère plus officiel. Selon Revenu Canada et le ministère des Finances, elles constituent une bonne tribune pour aborder ces problèmes et pour comprendre les besoins et les contraintes de part et d'autre. C'est en grande partie grâce à cette tribune que les problèmes relatifs aux fluctuations des recettes sont soulevés par le ministère des Finances à des fins d'analyse ou de suivi par Revenu Canada. Toutefois, le ministère des Finances aimerait que Revenu Canada effectue des analyses plus indépendantes et que, en réponse à des questions qui lui sont posées, il effectue ces analyses dans des délais plus serrés.

31.60 Revenu Canada devrait clarifier ses attentes à l'égard des directions générales opérationnelles pour les analyses ayant trait aux rapports mensuels sur les recettes et fournir des critères régissant les seuils qui déclencheraient des démarches d'enquête.

Réponse de Revenu Canada : *Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, le Comité interministériel de* La Revue Financière *est une bonne tribune pour traiter de ces questions d'analyse. Toutefois, il est souvent difficile de déterminer les seuils qui déclencheraient une enquête, car de nombreux facteurs peuvent expliquer les écarts relevés. L'établissement de critères de ce genre ne permettrait pas nécessairement de savoir s'il y a lieu de procéder à une enquête. Toutefois, Revenu Canada, de concert avec le ministère des Finances, continuera d'établir des mesures précises pour déterminer le rendement qui justifie le déclenchement d'une enquête, et de faire périodiquement rapport à cet égard.*

31.61 En ce qui touche les rapports sur les recettes, le ministère des Finances devrait indiquer les niveaux de précision requis par catégorie de recettes et transmettre à Revenu Canada des renseignements sur les hypothèses économiques qui sous–tendent les prévisions des recettes.

Réponse du ministère des Finances : *Le ministère des Finances continuera de travailler en étroite collaboration avec Revenu Canada à l'analyse des recettes fiscales mensuelles.*

À l'exception des rapports sur les recettes, les besoins d'information des intervenants sont, dans une grande mesure, satisfaits

31.62 Outre les rapports sur les recettes, notons qu'un grand nombre d'intervenants se fient à Revenu Canada pour obtenir des renseignements précis, fiables et opportuns. Nous voulions savoir si d'autres besoins importants des intervenants étaient satisfaits. Nous avons pensé à la Direction de la politique de l'impôt au sein du ministère des Finances, à certains secteurs de la Statistique du commerce, aux secteurs des entreprises et aux secteurs socio–économiques à Statistique Canada, ainsi qu'aux services du Trésor et de la comptabilité du Receveur général du Canada.

31.63 La Direction générale de la politique de l'impôt doit disposer de renseignements précis et complets sur les programmes relatifs aux recettes afin d'évaluer le fonctionnement du régime fiscal actuel et d'être en mesure de déterminer l'effet possible des mesures fiscales futures. Nous avons constaté que, en règle générale, la fiabilité des données correspond aux besoins de la Direction générale. Toutefois, il y a des problèmes toujours non réglés en ce qui touche l'à–propos, le caractère suffisant et la disponibilité de certaines données sur les recettes. Les deux ministères ont discuté de ces questions; certaines mesures temporaires en voie d'élaboration seront appliquées et un protocole d'entente sera peut–être négocié à cet égard. Un comité interministériel distinct, qui représente tant les Finances que Revenu Canada, a été mis sur pied afin de traiter des questions et des problèmes relatifs à la politique fiscale. Les réunions de ce comité constituent une autre tribune favorable à la discussion des besoins et des contraintes de part et d'autre.

31.64 Revenu Canada fournit à Statistique Canada des renseignements sur les contribuables (tant les particuliers que les sociétés), sur le commerce des marchandises et sur les déclarations des voyageurs. Revenu Canada a négocié un certain nombre de protocoles d'entente avec Statistique Canada afin de faciliter le transfert des données, de clarifier les mandats et de s'assurer du respect des dispositions sur la confidentialité. Des représentants des principaux secteurs opérationnels de Statistique Canada qui reçoivent des renseignements nous ont dit qu'ils sont généralement satisfaits du caractère opportun et de la qualité des données et qu'ils ont maintenu des contacts fréquents avec le personnel de liaison de Revenu Canada.

31.65 Le receveur général fournit les services bancaires qui viennent appuyer la fonction de dépôt et il gère la communication des données financières de Revenu Canada. Les fonctionnaires du receveur général ont noté que la comptabilisation mensuelle par Revenu Canada de ses dépôts en espèces dépassait souvent de plusieurs jours les délais fixés pour chaque fin de mois. Dans l'ensemble, ces fonctionnaires ont remarqué des améliorations dans l'à–propos et la comptabilisation des dépôts en espèces au cours des trois dernières années.

Fonctions clés touchant l'Administration centrale

31.66 En plus d'examiner le rendement du Ministère dans deux secteurs clés touchant ses responsabilités en tant que fiduciaire, nous avons examiné les fonctions administratives centrales qui sous–tendent tout régime de gestion financière visant à assurer la conduite ordonnée, efficiente et efficace des affaires, soit la planification, le financement, l'établissement du budget, la surveillance du rendement, les rapports et l'obligation pour les gestionnaires de rendre compte des résultats obtenus.

Les processus de planification à l'échelle du Ministère sont sains et évoluent encore

31.67 Nous avons examiné la planification stratégique et la planification pour l'exercice courant du Ministère, tant au niveau général qu'au niveau opérationnel. Nous avons évalué la manière dont le Ministère définit ses plans et engagements à long et à court terme, ainsi que la manière dont il fait connaître ces engagements aux bureaux locaux. Nous avons également examiné les processus conçus pour assurer la responsabilisation des gestionnaires. Notre examen de la planification a surtout mis l'accent sur les plans d'activités ministériels.

31.68 Pour la période faisant l'objet de l'examen, Revenu Canada a été proactif dans l'énoncé de ses stratégies et de ses orientations générales pour l'avenir, encourageant une plus grande participation des régions dans le processus de planification et communicant aux bureaux locaux ses plans et ses intentions.

31.69 En conformité avec ses objectifs stratégiques, le Ministère a tenu des réunions régulières de planification et d'établissement des priorités, tant au niveau ministériel, parmi les cadres supérieurs, qu'entre les gestionnaires des directions générales opérationnelles et les opérations régionales, dans chacun des secteurs d'activité du Ministère. On a déterminé que ces initiatives peuvent entraîner une meilleure compréhension des priorités et des contraintes auxquelles fait face le Ministère, ainsi que des produits livrables que l'on peut escompter des opérations. Récemment, le Ministère a réorganisé sa structure de comités des cadres supérieurs afin de promouvoir encore plus l'échange de concepts clés de gestion et des meilleures pratiques dans le cadre de son mandat diversifié, et afin de déterminer des manières de mieux assurer une méthode horizontale et coordonnée pour la gestion de ses opérations d'ensemble.

Les plans reflètent les objectifs et les priorités du gouvernement

31.70 Nous avons examiné les plans d'activités de 1995-1996 et de 1996-1997 en regard de la Partie III du *Budget des dépenses* de 1996-1997 et des budgets fédéraux des cinq dernières années, et en regard des documents sur l'aperçu, la planification et la mise à jour et des rapports du rendement du Ministère qui ont été présentés au Parlement en 1996-1997.

31.71 Les résultats de notre examen ont été généralement positifs. Nous avons constaté que les documents reflétaient bien les priorités du gouvernement et les défis auxquels se trouve confronté le Ministère. Nous avons aussi constaté qu'un lien était généralement établi entre les mises à jour et les rapports du rendement et les documents relatifs à l'aperçu et à la planification.

31.72 Chaque direction générale opérationnelle a commencé à élaborer ses propres plans stratégiques et plans pour l'année en cours à partir des plans ministériels. Les plans pour l'année en cours incluent le budget, les ressources et la charge de travail. En outre, au moyen de contrats de gestion, on commence à déléguer de plus en plus les responsabilités et l'obligation de rendre compte aux bureaux locaux, à refléter les objectifs et les priorités des directions générales, ce qui devrait renforcer l'obligation de rendre compte des gestionnaires. Même si elles commencent à changer et si elles en sont à des niveaux de perfectionnement différents parmi les secteurs d'activité, les ententes communiquent généralement les priorités et les responsabilités des gestionnaires et définissent plus spécifiquement les attentes quant aux produits livrables, que ce soit d'un point de vue qualitatif ou quantitatif —

dans le dernier cas, la plupart prennent la forme de renseignements à recueillir sur un large éventail de données volumétriques ou d'extrants (p. ex., nombre de saisies à la frontière, nombre de déclarations traitées). Nous avons aussi noté quelques mesures exprimées en termes de résultats ou de résultats cibles nouveaux. Par exemple, nous avons pu observer des cibles pour la perception des créances fiscales.

31.73 Nous reconnaissons que le suivi des extrants est important pour une organisation telle que Revenu Canada, car ils fournissent une certaine mesure de la productivité. À notre avis, dans le contexte des résultats à atteindre, les extrants et les cibles constitueraient ensemble des produits livrables axés sur des résultats plus appropriés, qui permettraient d'évaluer le rendement réel. Les initiatives prises dans ce secteur dans le cadre de certains programmes sont encourageantes. Le chapitre 11 de notre rapport d'octobre 1997 présente une telle initiative du secteur douanier pour son Programme voyageurs. Le service des douanes a récemment établi plusieurs résultats cibles, par exemple ceux sur l'observation des voyageurs par région, ainsi que ceux sur les inspections qui doivent être effectuées. Les résultats cibles sont exprimés en tant que pourcentage attendu de voyageurs dans les bureaux d'entrée, qui observent volontairement la loi à leur entrée au Canada. Le service des douanes a aussi fait des démarches en vue de mesurer le rendement réel par rapport aux résultats cibles planifiés et d'établir des rapports à cet égard.

31.74 En plus de définir davantage de produits livrables axés sur les résultats, il est important, aux fins de la planification, d'établir aussi des coûts ciblés pour les résultats escomptés et de faire en sorte que les résultats soient, en fait, mesurés et évalués quant au coût. Durant notre vérification, nous avons constaté que, pour de nombreux aspects des contrats de gestion, les coûts réels de chaque produit livrable particulier seraient difficiles à déterminer. Une grande partie de notre examen a porté sur les conventions de gestion relatives à l'exercice 1996-1997. Nous n'avons pas déterminé jusqu'à quel point le rendement était mesuré en regard des produits livrables, car ces renseignements n'étaient pas facilement disponibles. Comme nous l'avons noté, les contrats de gestion continuent d'évoluer. Dans l'ensemble, nous appuyons ces initiatives — non seulement parce qu'elles sont le début du processus d'éclaircissement des attentes en matière de rendement, mais aussi parce que les examens et les discussions connexes aident à la création d'une vision commune. Toutefois, nous croyons que les coûts doivent faire l'objet d'une plus grande attention.

31.75 Le Ministère devrait élargir l'utilisation des contrats de gestion et s'assurer qu'ils fournissent des cibles pour les produits livrables en termes mesurables et précisent les coûts prévus pour obtenir ces produits livrables. On devrait améliorer la surveillance du rendement par rapport aux plans et aux coûts cibles et utiliser les résultats pour tenir les gestionnaires responsables.

Réponse de Revenu Canada : *Le Ministère est conscient des avantages qu'offrent les contrats de gestion comme moyen de déterminer le rendement attendu et les secteurs de responsabilité. En fait, ces contrats sont utilisés depuis plusieurs années, sous diverses formes, dans les différents secteurs opérationnels de l'Administration centrale. En 1996-1997, le Ministère en a étendu l'application pour inclure les autorités fonctionnelles de l'Administration centrale et des régions. Par exemple, les Douanes utilisent efficacement ces contrats de responsabilité de l'Administration centrale et des régions pour fixer des objectifs et surveiller le rendement. On y définit clairement les objectifs du programme, les résultats attendus ainsi que les ressources nécessaires pour obtenir ces résultats.*

Les contrats en question sont un élément clé de l'ensemble du régime de responsabilité du Ministère et servent aussi de points de référence pour l'établissement des rapports sur les programmes et les activités ministérielles. L'utilisation de ces contrats évolue, et les gestionnaires sont encouragés à y inclure des objectifs mesurables et utiles en ce qui concerne les produits à livrer, ainsi que les coûts qui s'y rapportent.

Les différents niveaux de responsabilité résultant de ces contrats sont pris en compte dans les systèmes de surveillance et de rapports de gestion du Ministère utilisés à des fins internes et externes et font l'objet d'un suivi au moyen de ces systèmes. Par exemple, au niveau des secteurs d'activité, le Ministère mentionne les responsabilités relatives aux programmes et les engagements par rapport aux résultats dans le rapport sur les plans et les priorités

(Partie III du Budget des dépenses*) et présente les résultats réels dans son rapport de l'automne sur le rendement. Les progrès réalisés à cet égard sont remarquables.*

Revenu Canada est toujours déterminé à étendre l'application des contrats de gestion et des mécanismes de responsabilité connexes et à utiliser ces contrats et ces mécanismes comme points de référence pour la surveillance du rendement.

Le financement annuel du Ministère a été réduit de 300 millions de dollars

31.76 Les initiatives du gouvernement en matière de compressions budgétaires ont donné lieu à des réductions pluriannuelles importantes des niveaux de ressources annuelles du Ministère pour la charge de travail régulière. D'ici 1998-1999, ces réductions totaliseront 300 millions de dollars par an, ce qui représente une réduction de 14 p. 100 par rapport à 1994-1995, et elles se poursuivront indéfiniment à l'avenir (voir la pièce 31.9).

Pièce 31.9
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.77 Le Ministère a utilisé ses plans d'activités de 1995-1996 et de 1996-1997 pour prévenir les décideurs des conséquences que pourraient avoir des réductions supplémentaires sur sa capacité de maintenir l'intégrité de ses programmes et a communiqué sa stratégie relative à la gestion avec des niveaux de ressources en baisse. Cette stratégie, telle qu'elle a aussi été présentée au Comité permanent des finances, consistait à :

- concentrer les réductions dans les secteurs de soutien administratif et de programme;

- compenser les réductions par les économies attendues du regroupement administratif des deux anciens ministères du Revenu et un éventail important d'initiatives de restructuration du processus administratif;

- demander des ressources au Conseil du Trésor pour tous les nouveaux travaux (par exemple, nouvelles priorités du gouvernement, initiatives en matière de politique fiscale, volume accru).

31.78 Soutenir cette stratégie équivalait à une décision sur le niveau minimum de ressources nécessaires pour maintenir l'intégrité des programmes, en tenant compte des avantages attendus de ces initiatives qui étaient également fondées sur des jugements de valeur. Revenu Canada s'est aussi engagé à contrôler constamment l'état du financement et à informer le gouvernement et le Parlement en conséquence.

31.79 Le Ministère nous a informés que, conformément à sa stratégie, la majorité de ses compressions budgétaires touchent les secteurs de soutien administratif et de programme, ainsi que des activités davantage axées sur le processus lorsque, selon lui, les avantages tirés des initiatives de restructuration et de l'application de la technologie seraient maximisés.

31.80 En juin 1996, la haute direction a créé un Comité d'examen des projets chargé d'attribuer les priorités dans le cadre du projet de restructuration et de superviser les progrès réalisés jusqu'à la mise en oeuvre. Un fonds central de 83 millions de dollars sur trois ans, porté par la suite à 128 millions de dollars, a été établi afin d'aider les directions générales opérationnelles à couvrir les frais associés. Avant juin 1996, les principaux projets de restructuration étaient examinés centralement pour les décisions concernant le financement, mais n'étaient pas assujettis à un contrôle ni à une surveillance systématiques et indépendants avant leur mise en oeuvre.

31.81 Nous voulions savoir quelles initiatives de restructuration du processus administratif du Ministère étaient indispensables pour contrer les effets des coûts de financement à l'avenir et comment s'effectuait le suivi des économies ou des bénéfices réels s'y rattachant ainsi que les effets constatés dans l'ensemble du Ministère. Nous

voulions aussi savoir comment le Ministère s'assurait qu'il ne « compromettait pas l'intégrité du programme » dans l'ensemble des secteurs d'activité en ces temps de ressources décroissantes.

31.82 Le Ministère a indiqué qu'un grand nombre des économies qu'il comptait obtenir des principales activités de restructuration ne commenceraient à se matérialiser qu'à l'avenir. Il signale que l'effet cumulé des réductions budgétaires, combinées avec d'autres changements touchant le budget ou les priorités de programme du Ministère, fait l'objet d'un examen continu de la part de la haute direction grâce à plusieurs tribunes où les questions de financement peuvent être abordées, notamment le Comité d'examen des projets, le Comité des priorités du Ministère et l'ensemble du Comité de gestion du Ministère. Il signale aussi que la plupart des questions de financement sont traitées à l'interne et que, lorsque cela est absolument nécessaire, elles sont renvoyées au Conseil du Trésor. Nous encourageons le Ministère à continuer de s'assurer que les réductions sont mises en oeuvre dans les secteurs ciblés et qu'elles ne compromettent pas l'intégrité des programmes essentiels.

31.83 **Financement externe.** Revenu Canada a recours à des analyses de rentabilisation pour appuyer ses demandes au Conseil du Trésor en vue de l'approbation de fonds de financement supplémentaires pour les nouveaux travaux qui incluent les augmentations de volume ou les nouveaux projets. En 1995-1996 et en 1996-1997, les demandes de financement supplémentaire du Ministère pour les nouveaux travaux de ce genre se sont élevées à plus de 1,3 milliard de dollars afin de satisfaire à ses besoins jusqu'en 1999-2000. Le Conseil du Trésor a donné son approbation pour environ 970 millions de dollars; certaines de ces approbations ont été ajoutées au niveau de base pour se poursuivre indéfiniment. Les pièces 31.9 et 31.10 fournissent des renseignements contextuels supplémentaires sur les montants demandés et approuvés pour les cinq années où l'on utilisait les niveaux de financement de 1994-1995 comme point de référence. Plus précisément, on y indique qu'avant les réductions découlant de l'examen des programmes, Revenu Canada aurait attribué quelque 11 milliards de dollars au financement de la charge de travail régulière au cours de la période de cinq ans, mais aurait par la suite dû absorber une réduction des dépenses d'environ un milliard de dollars à partir de ce niveau. Au cours de la même période, il a reçu environ 1,4 milliard de dollars en tout pour les nouveaux travaux : 970 millions de dollars dont il est question ci-dessus en présentations d'analyses de rentabilisation autorisées, et 430 millions de dollars de plus en redressements nécessaires pour prendre en considération les programmes d'autres ministères du fédéral transférés à Revenu Canada. Toutes les analyses de rentabilisation ont été initialement préparées par les directions générales opérationnelles et revues ensuite par la Direction générale des finances et de l'administration à l'Administration centrale, pour y être soumises à l'examen objectif et critique d'un analyste. Une fois ce processus terminé et la demande approuvée, les analyses de rentabilisation sont envoyées au sous–ministre pour recommandation et autorisation ministérielle, et elles sont ensuite présentées au Conseil du Trésor.

Pièce 31.10
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.84 Les analyses de rentabilisation font partie intégrale du processus suivi par le Ministère en vue d'obtenir le financement de nouveaux travaux. Nous avons examiné 30 analyses de rentabilisation sur un total de 52 pour les exercices 1996 et 1997. Nous en avons sélectionné huit pour un examen détaillé.

31.85 Nous avons constaté que toutes les analyses que nous avons examinées contenaient de bonnes données qualitatives, car elles incluaient, par exemple, des renseignements historiques, la justification de la demande et l'incidence prévue si les ressources n'étaient pas obtenues. Certaines des analyses se fondaient sur une analyse de régression pour prédire les scénarios de croissance alors que d'autres avaient recours à des moyennes pondérées; la méthode dépendait de la nature de l'opération pour laquelle les coûts étaient établis. Nous avons constaté que les méthodes utilisées étaient généralement appropriées. Dans les cas où il y avait possibilités de financement pluriannuel, nous avons noté que les hypothèses formant la base des budgets de dépenses pluriannuels étaient cohérentes d'une année à l'autre. Nous sommes généralement satisfaits de la qualité des documents justificatifs utilisés et de l'examen critique effectué par les analystes, sauf pour ce qui est signalé aux paragraphes ci–après. En particulier, nous avons constaté que les analyses de rentabilisation requièrent un examen plus critique sur le plan

quantitatif et qu'il faut un système de contrôle de l'utilisation des fonds reçus à des fins particulières et des résultats connexes.

31.86 Obligation de rendre compte des fonds obtenus à des fins particulières. Revenu Canada consacre des efforts considérables à la préparation des plans d'activités qui justifient des fonds supplémentaires pour de nouveaux travaux. Une fois reçus, les fonds sont intégrés au budget global du Ministère. À moins que le Conseil du Trésor ne l'exige, le Ministère n'assure pas de suivi distinct de l'utilisation des ressources accordées à des fins particulières et des résultats connexes. La position du Ministère est la suivante : même s'il a la capacité d'assurer le suivi de l'utilisation de fonds particuliers et de ses résultats, il préfère ne pas assurer ce suivi pour des motifs de rentabilité. En outre, le Ministère estime qu'il a la flexibilité nécessaire pour réallouer les fonds reçus en fonction de nouvelles priorités. Il a aussi souligné que certains projets ou activités peuvent, plus facilement que d'autres, faire l'objet d'un suivi. Par exemple, rendre compte de la croissance marginale serait plus difficile étant donné que les répercussions touchent l'ensemble du Ministère.

31.87 Bien que nous convenions qu'il peut être plus facile d'assurer le suivi et le contrôle de certains projets ou activités, nous croyons que la complexité de la tâche ou l'absence de directives particulières des organismes centraux en ce sens ne signifie pas que la direction ne devrait pas avoir l'assurance que les fonds sont généralement utilisés aux fins prévues. Compte tenu de l'autorisation de financement important dont a bénéficié Revenu Canada pour de nouveaux projets ou des initiatives particulières (comme nous l'avons signalé, globalement environ un milliard de dollars au cours de la dernière année et pour les quelques années à venir), nous sommes d'avis qu'un minimum d'analyse, à un moment opportun, de l'utilisation des fonds supplémentaires et des résultats atteints par rapport aux hypothèses et aux objectifs énoncés dans les plans d'activités sous–jacents, est nécessaire aux fins de l'obligation de rendre compte. Les résultats de l'analyse seraient alors intégrés au processus de préparation, d'examen critique et d'approbation des futurs plans d'activités — par exemple, en fonction du caractère raisonnable des hypothèses utilisées et des coûts connexes. Ces renseignements serviraient aussi à assurer l'obligation de rendre compte des gestionnaires.

31.88 Nécessité d'un examen plus critique sur le plan quantitatif. Nous avons relevé des erreurs de calcul ou noté l'absence de documents justificatifs dans trois des huit demandes de financement que nous avons examinées en détail; dans deux cas, les erreurs de calcul combinées ont donné lieu à l'octroi au Ministère de fonds excédentaires d'un montant de 700 000 $, sur lesquels 164 000 $ seront alloués chaque année pour une période d'une durée indéterminée. Dans le troisième cas, il n'y avait pas suffisamment de documents justificatifs pour une partie des ressources demandées, soit un million de dollars (aussi pour une période d'une durée indéterminée).

31.89 Le Ministère n'a pas été cohérent dans sa manière de rendre compte des effets de la restructuration des systèmes ou d'autres gains d'efficience sur les coûts prévus des nouvelles initiatives. Par exemple, dans un autre cas que nous avons examiné, il était question d'une demande de 59 millions de dollars sur trois ans pour répondre aux augmentations prévues dans le volume des déclarations d'impôt des particuliers et des sociétés et dans le traitement des paiements. Le Ministère a utilisé les taux de productivité existants pour calculer le montant requis, mais n'a pas tenu compte de l'efficience accrue prévue et donc, des coûts inférieurs qui devaient découler de l'utilisation de la technologie du balayage automatisé. En revanche, dans un autre cas, lorsqu'il a estimé les ressources requises pour s'occuper des inscrits aux fins de la TPS qui n'ont pas produit leur déclaration, le Ministère a tenu compte des économies qui découleraient d'un processus de perception restructurée. Ce faisant, il a accru l'exactitude de son estimation de coût et a réduit sa demande de financement de plus de quatre millions de dollars (17 p. 100 du montant requis). La nécessité de tenir compte des effets de la restructuration et d'autres initiatives du processus administratif, et de les étudier, lorsque vient le moment d'évaluer les coûts indiqués dans des demandes de financement est évidente. Ces besoins doivent être suivis de près tout au long du processus d'examen critique.

31.90 Le Ministère devrait tenir compte de l'incidence de la restructuration et d'autres initiatives concernant les processus opérationnels lorsqu'il fait l'estimation des coûts en vue d'appuyer les demandes de fonds qu'il présente au Conseil du Trésor. Revenu Canada devrait soumettre les études de rentabilisation à un examen critique plus objectif et quantitatif. Il devrait analyser, en temps opportun, l'utilisation des fonds

reçus à des fins précises, tenir compte des renseignements qui découlent de cette analyse au moment de l'établissement de futures demandes de fonds, et tenir les gestionnaires comptables.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada reconnaît qu'il devrait prendre en compte l'incidence de la restructuration et des autres initiatives lorsqu'il fait une estimation des coûts pour appuyer les demandes de fonds qu'il présente au Conseil du Trésor.*

En fait, le Ministère prend habituellement cette incidence en considération lorsqu'il s'acquitte de ses fonctions de gestion financière et de comptabilité. Toutefois, dans le cas des nouveaux projets, il ne peut le faire efficacement qu'à condition que les avantages prévus, y compris les économies, aient déjà été réalisés ou soient en voie de l'être.

Les gestionnaires, à tous les paliers de l'organisation ministérielle, sont tenus pleinement responsables de la gestion et de l'utilisation des ressources et doivent rendre compte des résultats. Le rendement à cet égard est assuré grâce au contrôle périodique effectué dans le cadre des réunions du Comité de gestion du Ministère.

En outre, le Ministère s'acquitte pleinement de son obligation de rendre compte des résultats et de l'utilisation des ressources en présentant des rapports périodiques au Parlement dans le cadre de son rapport annuel sur les plans et les priorités et du rapport ultérieur sur le rendement.

Il y a des carences dans les systèmes d'établissement des budgets et des coûts

31.91 Les gestionnaires des bureaux locaux ont indiqué qu'ils comprenaient assez bien le processus d'allocation budgétaire, que la documentation relative à la lettre d'appel annuelle était suffisante, et qu'ils ont eu la possibilité de discuter des niveaux de ressources avec les gestionnaires des programmes et les gestionnaires régionaux pour leur faire part de leurs opinions sur les pressions qui résultent des réductions budgétaires.

31.92 Les gestionnaires introduisent les données budgétaires dans un système national centralisé. Les plaintes les plus courantes à ce sujet sont que ce système, vieux de 20 ans, est difficile à utiliser pour le rapprochement du total des heures d'activités et du système de gestion des activités. Il comporte également un nombre limité d'options de budgétisation, de sorte que les gestionnaires ne prennent pas la peine d'introduire tous les renseignements sur les frais généraux (codes indirects). Il faut beaucoup de temps pour produire les rapports spécialisés et le guide de l'utilisateur n'est pas à jour. Nos observations au sujet du système confirment que, dans sa conception actuelle, il ne peut pas fournir des renseignements utiles et pertinents sur les coûts des projets qui touchent les centres de responsabilité de divers secteurs d'activité, et que cela empêche les gestionnaires de faire une utilisation optimale des ressources. Par exemple, au cours de notre vérification, nous avons appris l'existence d'un cas où les employés de la gestion des ressources, même après une période d'environ deux mois et de nombreuses demandes adressées dans tous les secteurs du Ministère, ne pouvaient toujours pas fournir de statistiques sur l'ensemble des coûts par rapport au budget relativement à un projet de restructuration récent. Dans le même ordre d'idées, le Ministère ne peut pas obtenir de renseignements exacts sur les coûts réels par rapport aux estimations budgétaires en ce qui a trait à un projet de restructuration en cours, estimé à 78 millions de dollars.

31.93 Comme dans le cas des systèmes de budgétisation, nous avons constaté que les systèmes de soutien utilisés pour suivre les données relatives à la production (heures et montants connexes) et aux dépenses dataient de plus de 20 ans, qu'ils étaient lourds à utiliser, qu'ils ne fournissaient pas de renseignements en temps voulu et qu'ils avaient été modifiés à la hâte pour répondre aux besoins de l'unification administrative. La Direction générale des douanes et de l'administration des politiques commerciales a indiqué que les systèmes ne répondaient pas à bon nombre de ses besoins. Des observations semblables ont été faites par plusieurs fonctionnaires de tous les secteurs d'activité. Nous avons également observé que des mesures de substitution étaient prises pour déterminer le plafond de paiement des coûts associés à un partenariat donné. Le Ministère a pris note de bon nombre de problèmes de vieille date concernant la qualité des données et l'inefficacité du système, et il établit actuellement des spécifications pour

le remplacement des systèmes de soutien administratif; toutefois, la date la plus rapprochée pour la livraison de ces nouveaux systèmes se situe en avril 1999.

31.94 Lorsqu'il établit les devis pour ses nouveaux systèmes, le Ministère devrait s'assurer qu'il y a saisie de données complètes, opportunes et pertinentes relativement aux coûts de production et aux dépenses des programmes.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada tentera d'élaborer un ensemble de spécifications le plus complet possible pour ses nouveaux systèmes afin d'accroître l'accessibilité, l'opportunité et la quantité des renseignements fournis.*

Il faut plus de surveillance du rendement axée sur les résultats liés aux objectifs ministériels

31.95 Pour la période faisant l'objet de notre examen, nous voulions savoir dans quelle mesure les directions générales opérationnelles et les gestionnaires régionaux étaient au courant des résultats que l'on attendait d'eux, dans quelle mesure les résultats du programme étaient liés aux objectifs ministériels et communiqués à la haute direction, et dans quelle mesure les directions générales opérationnelles suivaient bien les coûts de réalisation des programmes et en rendaient compte au moyen de systèmes appropriés d'établissement des coûts.

31.96 À Revenu Canada, les comités de gestion examinent la direction et le rendement des programmes. Les objectifs et les priorités stratégiques des programmes sont établis à la fois unilatéralement, par le Comité de gestion du Ministère, et bilatéralement, par les sous–ministres et les sous–ministres adjoints. Les directions générales opérationnelles fournissent des renseignements sur le rendement au Comité de gestion du Ministère pour rendre compte des résultats obtenus, dans plusieurs cas sous la forme d'extrants, et dans quelques cas, sous la forme de résultats obtenus par rapport à des résultats cibles préétablis. Nous avons constaté que, même si le Ministère a défini un certain nombre d'objectifs stratégiques, il devrait s'efforcer de traduire un plus grand nombre de ces objectifs en résultats cibles et de définir les mesures par rapport auxquelles le rendement devrait être évalué. Même si la plupart des mesures du rendement sont déterminées par les directions générales opérationnelles, nous avons été informés qu'un certain nombre d'entre elles ont également été établies par le Comité de gestion du Ministère et le Sous–ministre. Récemment, Revenu Canada a commencé à utiliser des points permanents à l'ordre du jour des réunions pour examiner de façon périodique le rendement des directions générales opérationnelles. Il a indiqué que le Comité de gestion du Ministère constitue une tribune efficace pour examiner de façon critique les rapports sur le rendement, et que ce processus influe également sur les mesures de rendement utilisées. Nous encourageons le Ministère à poursuivre ses efforts dans ce domaine et à élargir son processus d'examen critique afin de s'assurer que les résultats cibles et les extrants appropriés sont établis conformément aux objectifs ministériels et aux buts stratégiques, que les indicateurs de rendement utilisés sont les bons, et que la haute direction revoit périodiquement ces indicateurs pour déterminer s'ils sont toujours pertinents.

31.97 Nous avons constaté que les gestionnaires de l'Administration centrale et des régions connaissent bien les ressources offertes aux directions générales opérationnelles et aux opérations régionales pour que celles–ci puissent assurer la prestation des services, et qu'ils connaissaient les extrants qu'ils devaient produire. Comme nous l'avons déjà indiqué, certaines directions générales opérationnelles ont commencé à fournir des renseignements sur les résultats cibles et à établir des mesures essentielles pour évaluer le succès des bureaux régionaux, mais ces mesures n'en étaient qu'au stade initial de l'élaboration.

31.98 Le Ministère devrait élargir son processus d'examen critique pour s'assurer que des résultats cibles et des extrants appropriés sont fixés pour les programmes et les opérations régionales, et ce, conformément aux objectifs et aux buts stratégiques du Ministère, et que les indicateurs de rendement utilisés sont appropriés. Il devrait examiner périodiquement ces indicateurs pour s'assurer qu'ils demeurent pertinents.

Réponse de Revenu Canada : *Revenu Canada étant l'un des six premiers ministères pilotes choisis pour le projet d'amélioration des rapports au Parlement, sa participation a consisté à rédiger des documents budgétaires révisés mettant l'accent sur les renseignements relatifs à la planification et au rendement, avec une insistance encore plus grande sur la gestion en fonction des résultats à atteindre.*

Vu sa participation continue au projet pilote, le Ministère reste déterminé à améliorer la façon de rendre compte de la mesure du rendement. Le Ministère continuera de travailler en étroite collaboration avec les organismes centraux et le ministère des Finances à l'élaboration d'indicateurs de rendement appropriés pour tous ses secteurs d'activités.

Le Ministère s'emploie également à élaborer des normes de service. Quinze normes de service pour des grands services externes, comme les Décisions sur les interprétations techniques de la Loi de l'impôt sur le revenu*, les Programmes de demandes de renseignements et les Services de traitement, ont été formulées, et dix-sept autres normes devraient être au point d'ici la fin de 1997.*

Piètres renseignements pour appuyer la prise de décisions

31.99 Les fonctionnaires du Ministère ont indiqué que bon nombre de systèmes relatifs aux programmes étaient inefficaces pour la prise de décisions, car les renseignements étaient « gelés » dans de vieux systèmes qui n'avaient pas été initialement conçus à cette fin et qui fournissaient souvent des données fragmentaires. Ces difficultés constituent des obstacles à la préparation des rapports que présentent les directions générales opérationnelles sur la réalisation d'un certain nombre d'objectifs de programme. Nous avons examiné le contenu de 106 données dans le rapport sur le rendement de 1996, et nous avons constaté que les renseignements provenaient de plus de 30 systèmes différents; environ 55 p. 100 des données avaient dû être produites manuellement, car les renseignements ne pouvaient pas être obtenus facilement au moyen des systèmes en place. Certaines de ces données étaient liées à des études qui visaient à produire des renseignements précis sur le rendement. Cependant, d'autres devaient être produites manuellement en raison de systèmes qui manquent d'intégration ou de systèmes qui ne fournissent pas assez rapidement les renseignements voulus. Nous avons remarqué que plusieurs des données étaient de nature volumétrique, présentées sans objectifs cibles qui permettraient d'établir un contexte pour l'évaluation du rendement. Certains éléments d'information ne pouvaient pas être étayés, car ils avaient été produits à un moment précis et ne pouvaient pas être produits de nouveau. En raison du manque d'intégration des systèmes, les renseignements utilisés au sujet du rendement ne sont pas rapidement et facilement utilisables par tous. Il est donc difficile de surveiller le rendement d'ensemble au niveau national.

31.100 En outre, lors de nos entrevues avec des fonctionnaires du Ministère, plusieurs d'entre eux ont indiqué qu'il fallait habituellement de quatre à huit semaines pour obtenir des systèmes la simple extraction de données spéciales qui n'avaient pas été demandées auparavant. Lorsque les demandes entraînent la manipulation de données complexes et de renseignements analytiques pour répondre aux besoins des utilisateurs internes, la durée d'exécution serait beaucoup plus longue, soit plusieurs mois plutôt que quelques semaines. Nous avons relevé des situations persistantes où ces demandes complexes ont dû être traitées de nouveau en raison d'erreurs, dans le traitement initial, reliées à des problèmes de définition pour la sélection des données, ou à la complexité des systèmes. Une direction générale opérationnelle a lancé un projet pilote d'« entrepôt de données » afin de combler les carences des systèmes existants, afin de garantir l'opportunité et la souplesse de l'accès aux données nécessaires pour gérer efficacement les activités opérationnelles. Cependant, ce projet pilote ne règle pas les problèmes immédiats ni ne répond aux besoins de tous les secteurs d'activité. Il s'agit d'une situation inquiétante, car Revenu Canada accélère sa transformation en une organisation infoculturelle et dépend donc de plus en plus des diverses formes d'information pour déployer les ressources limitées dont il dispose dans les secteurs où les risques sont les plus grands.

31.101 Notre vérification a révélé que certains gestionnaires de programmes ne comprenaient pas bien le concept de responsabilité pour un système donné, la plupart d'entre eux présumant que les données des systèmes sont fiables. La direction n'a pas validé de façon indépendante la qualité des données, alors que les systèmes évoluaient

au fil des années. Les analystes de programmes ont déclaré qu'ils devaient de façon indépendante corriger les erreurs et contrôler avant traitement les données de certains systèmes, tâche difficile et fastidieuse.

31.102 Le Ministère devrait s'assurer de l'intégrité des données de ses systèmes par des examens périodiques.

Réponse de Revenu Canada : *Le Ministère reconnaît parfaitement bien l'importance d'assurer l'intégrité de l'ensemble des systèmes ainsi que l'exactitude et la fiabilité des données qu'ils contiennent. Il effectue certains examens et évaluations des données contenues dans ses systèmes automatisés.*

Par exemple, en ce qui concerne le programme des douanes, en général, les gestionnaires de programme comprennent et acceptent le principe de la prise en charge des systèmes et de la responsabilité du maintien de l'intégrité des données que contiennent ces systèmes. Outre les processus de validation automatisés qui sont en place, il y a des procédures de contrôle qui assurent, de façon permanente, l'intégrité opérationnelle des systèmes et la qualité des données qui y sont introduites.

Il en est de même pour la fonction ministérielle de validation et d'exécution, où des fonctions de programme spécifiques et de soutien technologique sont consacrées au contrôle et à l'examen de l'intégrité des données qui se trouvent dans les systèmes destinés à la garde des données. Les rapports de validation des données et les relevés d'erreurs sont produits régulièrement afin de contrôler l'exactitude et la qualité des données introduites par le personnel des bureaux locaux. Enfin, des réunions avec le personnel de l'Administration centrale et des bureaux régionaux et locaux ont lieu régulièrement pour s'assurer que les mesures de suivi nécessaires sont prises et que l'intégrité des données est maintenue.

Contexte de la gestion financière

31.103 Dans la troisième partie de notre vérification, nous avons examiné la méthode générale adoptée par Revenu Canada pour la gestion financière de l'ensemble de son organisation. Nous avons étudié l'organisation et les priorités du Ministère, ainsi que la façon dont celles–ci influent sur les systèmes de gestion financière.

Les systèmes et la technologie constituent un tandem vital pour Revenu Canada

31.104 Les systèmes et la technologie se rangent parmi les plus importants outils dont dispose Revenu Canada pour remplir son mandat. Ils soutiennent pratiquement chaque activité qu'administre le Ministère et fournissent à Revenu Canada les moyens de traiter des dizaines de millions de transactions diverses chaque année, avec efficience, et à un coût très réduit.

31.105 Les résultats de notre vérification ne laissent aucun doute : bon nombre des systèmes officiels du Ministère sont faibles, particulièrement dans les domaines de la gestion de la trésorerie, des rapports sur les recettes, du contrôle du rendement, de la réduction des risques financiers et de l'utilisation efficace et efficiente des ressources. Plusieurs des systèmes sont de conception désuète, nécessitent beaucoup de main–d'oeuvre, sont lents à produire des renseignements ou s'avèrent très inefficients. Les renseignements qu'ils fournissent sont, en règle générale, fragmentés; dans plusieurs cas, ces renseignements ne sont pas le genre d'information dont les gestionnaires ont besoin.

31.106 Les gestionnaires comptent sur des mesures de substitution, sur des systèmes d'information officieux et sur d'autres pratiques de transition pour combler les carences des systèmes officiels.

Le respect des exigences législatives de base et des initiatives gouvernementales sont les priorités majeures du Ministère

31.107 Le Ministère a comme priorités majeures de respecter les exigences législatives et de soutenir les initiatives prises à l'échelle du gouvernement. La gestion financière doit appuyer les efforts ministériels qui visent à concrétiser les intentions et les priorités globales énoncées par le gouvernement et à faire en sorte que soient suivies les lois qui touchent Revenu Canada.

31.108 Respecter ces priorités obligatoires année après année représente un défi pour le moins complexe. En effet, non seulement Revenu Canada doit–il se conformer aux lois financières et aux pouvoirs exécutifs, mais il doit aussi veiller à ce que ses systèmes de cotisation et ses programmes de prestation reflètent toute nouvelle mesure législative qui a une incidence sur la perception de l'impôt sur le revenu, de la TPS, des droits de douane et d'accise et des prélèvements, de même que sur les avantages sociaux ou économiques qui sont administrés par le biais du régime fiscal. Le Ministère doit également tenir compte des exigences provinciales qui, en vertu de partenariats, sont administrées au moyen du régime fiscal fédéral.

31.109 Les fonctionnaires du Ministère nous informent que, à elles seules, les modifications à apporter aux exigences découlant des législations fiscales fédérale et provinciales nécessitent habituellement, chaque année, des dizaines de milliers de changements à la programmation des systèmes de cotisation. Revenu Canada n'a souvent que très peu de temps pour procéder à ces changements de manière à respecter les délais réglementaires et ce, même lorsqu'il s'agit de créer de nouveaux programmes de grande envergure.

31.110 L'introduction des crédits pour la TPS en 1990 et des prestations fiscales pour enfants en 1993 en sont deux bons exemples. À partir du moment où ces initiatives ont été annoncées dans le Budget, Revenu Canada a eu moins d'une année pour mettre en oeuvre les systèmes et les procédures nécessaires au fonctionnement du Programme de la prestation fiscale pour enfants, et moins de 20 mois pour mettre en place l'infrastructure nécessaire pour la nouvelle TPS et les crédits, qui s'y rattachent. Ces mesures ont exercé des pressions considérables non seulement sur les systèmes ministériels existants et sur la création de nouveaux systèmes, mais également sur la prestation des programmes visant à faciliter l'observation des nouvelles exigences législatives par les contribuables.

La gestion financière et les autres priorités se font concurrence

31.111 Au cours de notre vérification, les hauts fonctionnaires ont mentionné que leur premier impératif est le respect des exigences législatives et des initiatives gouvernementales et, en deuxième lieu, la résolution des questions ayant une incidence directe sur les comptes et les dossiers des contribuables et sur les prestations auxquelles ces derniers ont droit. Leur troisième priorité consiste à envisager des projets de restructuration en vue de simplifier les opérations courantes et de les rendre plus rentables, et à optimiser les avantages découlant de l'unification administrative en intégrant les données, tant au profit de la direction que des contribuables. Enfin, leur quatrième priorité, minime en regard des autres en raison des pressions que subissent déjà les systèmes et pratiques actuels pour être en mesure de respecter les engagements courants, est de répondre aux besoins internes ou d'améliorer la gestion des programmes et des opérations. La correction des lacunes décelées dans les systèmes officiels dépend de la priorité que le Ministère accorde aux travaux liés aux systèmes ou des priorités établies au sein de chaque secteur d'activité en ce qui concerne les questions de gestion financière en général.

31.112 Le Ministère jouit généralement d'une réputation enviable pour ce qui est d'élaborer des systèmes qui lui permettent de respecter les prescriptions législatives de base dans le cadre de programmes et d'opérations nécessitant la perception ou le versement de milliards de dollars et pour ce qui est de donner suite aux initiatives gouvernementales. Comme nous l'avons souligné précédemment, ces réalisations représentent tout un défi et exigent un effort ministériel concerté, ce qui nécessite parfois des compromis. Or, les compromis entraînent généralement des déficiences lorsqu'il s'agit d'exigences de gestion financière plus discrétionnaires.

31.113 Dans le cadre des vérifications qui ont visé le Ministère au cours des dernières années, nous avons relevé certains exemples pertinents de compromis ayant influé sur la gestion financière de plusieurs programmes. Par exemple, en 1996, nous avons examiné la manière dont étaient administrés les prestations fiscales pour enfants et les crédits pour la TPS, qui représentent une activité de huit milliards de dollars par année. Nous en avons conclu que, même si les exigences législatives de base étaient respectées, bon nombre de contrôles essentiels laissaient à désirer, avec tous les risques financiers que cela peut comporter. De 1993 à 1995, nous avons examiné, entre autres, les régimes de perception des dettes en matière d'impôt sur le revenu et de TPS, la gestion ministérielle du Programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique et le développement expérimental, le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus des particuliers ainsi que le Programme d'exécution pour les non–déclarants et le Programme des enquêtes spéciales. Ces vérifications ont permis de déceler plusieurs lacunes au chapitre de la gestion financière, dont les suivantes :

- des systèmes d'évaluation des risques inefficaces, qui ne permettent pas de réduire au minimum les pertes de recettes;

- des problèmes d'intégrité des données dans les systèmes d'information de gestion tenus pour certains programmes;

- la présentation de données de gestion financière insuffisantes ou inexactes, ce qui a une incidence sur la gestion des finances publiques;

- une analyse inadéquate des données générées;

- des statistiques erronées ou tardives sur les programmes, alors qu'elles sont normalement destinées à des fins de contrôle;

- une analyse insuffisante ou inadéquate des résultats financiers et opérationnels;

- la nécessité d'une plus grande responsabilisation et de renseignements axés sur les résultats.

31.114 Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 31.16, le Ministère a réalisé des progrès satisfaisants à l'égard de plusieurs observations que nous avions faites. Toutefois, il y a encore des lacunes dont nous commençons à voir les effets multiplicateurs. Il est donc important que le Ministère maintienne son rythme de croisière en continuant d'apporter les mesures correctives qui s'imposent et qu'il accorde la priorité et l'attention voulues au règlement des problèmes qui restent.

31.115 Un exemple pertinent est celui du nouveau régime de traitement des déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers. Nous constatons que, même cinq ans après la création de ce régime, les systèmes et les pratiques visant à minimiser les risques financiers ont encore d'importantes carences. Comme il est souligné dans le chapitre 18 du Rapport d'octobre 1997, Revenu Canada a fait d'énormes progrès en ce qui concerne le contrôle avant traitement des données qui sont essentielles à l'analyse des tendances relatives à l'inobservation en matière de déclaration et l'efficacité des routines d'évaluation servant à réduire le plus possible les risques financiers. Or, il s'agit d'une analyse plutôt limitée pour tenter de comprendre et de régler les problèmes d'inobservation en matière de déclaration. Plusieurs programmes sociaux du gouvernement fédéral sont liés à la cotisation du revenu imposable net d'un particulier. Ainsi, les erreurs dans les déclarations d'impôt sur le revenu des particuliers ont une incidence sur l'admissibilité de ces derniers aux prestations et avantages sociaux fédéraux et provinciaux.

31.116 Les conséquences possibles sur le Trésor public sont assez graves. Pour l'exercice financier 1993, par exemple, le Ministère a estimé, selon les résultats de son échantillonnage aléatoire de 16 lignes de déductions ou de crédits, que le montant d'impôt total net recouvrable sur l'ensemble des déclarations serait de 181 millions de dollars. Mais après avoir compilé ces statistiques, Revenu Canada n'a pas effectué d'autres analyses financières

pour déterminer quel pourcentage du montant total prévu il aurait pu raisonnablement s'attendre de percevoir ou pour savoir comment déployer ses ressources à bon escient afin de générer le plus de revenus possibles et d'encourager les contribuables à présenter leur déclaration d'impôt.

31.117 Au terme de notre vérification, le Ministère n'avait pas terminé sa projection des montants recouvrables nets à la suite des résultats de son échantillonnage aléatoire pour les exercices financiers 1994 et 1995. La comparaison avec les statistiques globales de 1993 n'a pas encore été faite. Le retard dans la compilation de ces statistiques globales ainsi que l'absence, jusqu'à maintenant, de toute analyse significative des données disponibles sur l'observation indiquent que la gestion financière pourrait être améliorée, compte tenu de l'importance du montant qu'il serait possible de récupérer en recettes.

La responsabilité organisationnelle en matière de gestion financière est partagée et décentralisée

31.118 À Revenu Canada, la gestion financière touche chaque secteur d'activité et fait partie de chaque programme (voir la pièce 31.11). Loin d'être une fonction ou un système distinct, elle fait partie intégrante de presque toutes les opérations. Chaque secteur d'activité compte plusieurs directions générales opérationnelles qui fournissent une orientation fonctionnelle et hiérarchique, et ce sont les opérations régionales qui déterminent le mode de prestation des programmes. L'Administration centrale traite les questions administratives internes et est responsable de la gestion de bon nombre des responsabilités fiduciaires du Ministère. La pièce 31.12 illustre l'organisation de Revenu Canada et les liens hiérarchiques existants.

Pièce 31.11

Secteurs d'activité de Revenu Canada

- Aide à la clientèle et cotisation des déclarations
- Services frontaliers des douanes et administration des politiques commerciales
- Vérification et exécution
- Recouvrement des recettes
- Appels
- Administration et technologie de l'information

Source: Revenu Canada - Partie III du *Budget des dépenses* 1996-1997

Pièce 31.12
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

31.119 La responsabilité de la gestion financière est partagée et décentralisée entre l'Administration centrale, les directions générales opérationnelles et les opérations régionales. Les secteurs d'activité relèvent des directions générales opérationnelles et des sous–ministres adjoints régionaux, qui déterminent leurs propres systèmes et pratiques de gestion financière pour leurs secteurs de responsabilité respectifs. L'Administration centrale détermine les systèmes et les pratiques pour la gestion des ressources et des dépenses de l'ensemble du Ministère et évalue les demandes et les stratégies de financement. L'Administration centrale, les directions opérationnelles et les opérations régionales participent toutes à la tenue des livres comptables et des registres auxiliaires ainsi que des autres registres nécessaires pour les comptes rendus au Parlement et à d'autres parties intéressées.

31.120 Ce cadre de gestion financière partagée et décentralisée exige que les responsabilités et l'obligation de rendre compte soient clairement définies et qu'il y ait un minimum d'attentes à titre fiduciaire. Les secteurs d'activité sont variés, tout comme le sont les divers programmes qui en font partie. Il est impossible d'avoir une

formule unique pour la gestion financière à l'échelle de l'organisation. Il faudrait une orientation et des normes fonctionnelles ainsi qu'un examen global et une coordination des pratiques et des systèmes de gestion financière. Nous avons observé que rien n'a été fait à ce sujet.

31.121 Nous avons remarqué que le Ministère a commencé à examiner le mandat de sa fonction de vérification interne dans le but de la rendre plus indépendante et efficace. Or, pour la période visée par notre vérification, nous avons constaté qu'on n'avait pas eu recours assez efficacement à la vérification interne pour s'assurer de l'état de la gestion financière à l'échelle du Ministère. Les travaux ont généralement été négociés avec les sous–ministres adjoints des programmes et des régions, qui avaient le dernier mot quant à l'étendue, à la nature et à la rigueur des examens à effectuer. Cet état de choses a eu des répercussions sur la qualité du travail des vérificateurs internes et sur le niveau d'indépendance dont ils jouissaient pour établir la portée de la vérification.

31.122 Revenu Canada devrait raffermir le rôle de la vérification interne pour que celle–ci puisse rassurer, de manière indépendante, la haute direction quant à l'état de la gestion financière au sein du Ministère.

Réponse de Revenu Canada : *Un certain nombre d'améliorations sont apportées en ce moment à la fonction d'examen du Ministère (programmes de la Vérification interne et de l'Évaluation des programmes), dont voici quelques exemples :*

- *la création d'un comité principal de la vérification (Comité des priorités du Ministère);*

- la formulation et mise en place de nouvelles politiques détaillées pour la Vérification interne et pour l'Évaluation des programmes;

- la modification prévue des formats de rapports et de suivis et des processus de suivi;

- l'amélioration du processus de planification de la Vérification interne et de l'Évaluation des programmes

L'ensemble de ces changements devrait améliorer sensiblement la capacité du Ministère d'utiliser la fonction de vérification interne et permettre au régime de gestion financière de faire un meilleur examen et d'avoir une meilleure assurance des résultats.

Conclusion

31.123 Revenu Canada vient de traverser une période où son organisation et son cadre législatif ont subi d'énormes transformations. En cette période difficile, nous avons trouvé la haute direction fort vigilante et très consciente de ses responsabilités en matière de gestion financière.

31.124 Notre examen a permis de cerner certains points forts et plusieurs points qui demandent des améliorations, mais sans révéler de point négligé. De nombreuses pratiques correctives temporaires sont apparues ici et là dans l'organisation — recours à des mesures de substitution, à des systèmes d'information officieux et à des consultations internes ainsi que le fait de se fier souvent au jugement et à l'expérience de gestionnaires particuliers — et elles ont contribué à réduire certains des risques, mais des défauts fondamentaux demeurent. Bien que le recours à de tels moyens pour se rassurer au sujet de questions de gestion financière puisse se justifier dans des circonstances limitées, procéder ainsi en permanence entraîne des risques financiers qui peuvent être considérables.

31.125 Nous avons remarqué que la responsabilité de réduire le plus possible les risques financiers et de protéger les avoirs financiers incombe en grande partie aux directions générales opérationnelles. Nos vérifications des années antérieures ont porté sur des aspects de la gestion financière appliquée à des programmes particuliers et nous avions

alors mentionné la nécessité d'apporter des améliorations dans plusieurs secteurs. Nous sommes généralement satisfaits des mesures que le Ministère a prises jusqu'ici pour donner suite à nos recommandations antérieures, mais il reste encore davantage à faire. Le Ministère doit poursuivre le mouvement qu'il a amorcé s'il veut régler les problèmes qui restent à résoudre.

31.126 Nous avons par ailleurs noté que tous les secteurs d'activité du Ministère présentent des possibilités d'améliorer la gestion de la trésorerie. Notre analyse montre que la vaste majorité des versements reçus sont déposés le jour ouvrable suivant, mais que le rendement à ce chapitre est inégal, ce qui coûte à l'État plusieurs millions de dollars en recettes d'intérêt perdues. Nous avons en outre constaté que le Ministère doit faire montre de plus de rigueur dans l'examen critique des objectifs quantitatifs adoptés pour les analyses de rentabilisation présentées à l'appui de ses demandes de fonds nouveaux.

31.127 Pour ce qui est des aspects de la gestion financière qui aident habituellement la direction à atteindre les objectifs de programme d'une manière efficiente et peu coûteuse, nous avons constaté que le Ministère s'est montré proactif en adoptant officiellement des plans opérationnels et stratégiques conçus en fonction des objectifs et des priorités du gouvernement. En outre, des contrats de gestion ont été conclus, ce qui devrait accentuer encore davantage la responsabilisation des gestionnaires. Par contre, nous nous inquiétons beaucoup de la fiabilité de l'information qui est censée servir au contrôle et à l'analyse des statistiques des programmes. Puisque le Ministère accélère sa transformation en une organisation axée sur l'information, il doit contrôler ses données afin de s'assurer qu'elles sont exactes et qu'elles se présentent sous une forme qui en permet l'analyse.

31.128 Nous avons noté que les systèmes du Ministère ne permettent pas de répondre avec efficience aux exigences du gouvernement fédéral en matière d'information financière et que ses pratiques dans ce domaine doivent devenir plus rigoureuses. Un motif particulier d'inquiétude se rattache au fait que Revenu Canada n'effectue pas tous les rapprochements que nous croyons nécessaires à une bonne gestion financière. Sauf dans le domaine de l'information sur les recettes, nous avons constaté que les besoins des parties intéressées sont généralement satisfaits.

31.129 Dans l'ensemble, nous croyons que Revenu Canada est maintenant parvenu à un stade de maturité où il doit se soucier beaucoup plus (et considérer comme plus prioritaire) de prendre des mesures pour assurer une gestion financière efficace et efficiente dans toute son organisation. Nous reconnaissons qu'un certain nombre de mesures nouvelles du Ministère, prévues ou en cours, devraient améliorer plusieurs aspects de son régime de gestion financière.

À propos de la vérification

Objectifs

- Dans l'ensemble, nos objectifs consistaient à déterminer si :

- la fonction de gestion financière de Revenu Canada fournit des garanties suffisantes pour réduire au minimum les risques financiers et protéger les avoirs financiers;

- le régime de gestion financière du Ministère aide adéquatement les gestionnaires à atteindre leurs objectifs de programme d'une manière efficiente et rentable :

    - les plans stratégiques et opérationnels du Ministère traduisent les priorités du gouvernement et les prescriptions de la loi;

    - des systèmes et des pratiques adéquats sont utilisés par la direction afin de déterminer les ressources nécessaires pour respecter les engagements et de rendre compte de l'utilisation de ces ressources;

    - les systèmes fournissent efficacement l'information nécessaire pour appuyer les rapports redditionnels, la surveillance du rendement et la gestion du risque financier;

- des contrôles adéquats sont exercés afin de vérifier l'exactitude des rapports sur les recettes communiqués dans *La Revue financière* et les *Comptes publics;*

- l'information financière et l'information sur le rendement du Ministère fournie aux principaux intervenants est suffisante, opportune, pertinente et fiable.

Étendue

Nous avons examiné la gestion et le contrôle financiers sous trois grands aspects. Plus particulièrement :

- la manière dont le Ministère s'est acquitté de deux de ses responsabilités clés en tant que fiduciaire — rapport sur les recettes et gestion de la trésorerie;

- les fonctions administratives clés qui sous–tendent tout régime efficace de gestion et de contrôle financiers — c'est–à–dire, la planification, l'établissement de budget, le financement, la surveillance du rendement et les rapports;

- l'organisation et les priorités de Revenu Canada et leur incidence sur ses systèmes de gestion et de contrôle financiers.

Nous avons limité nos travaux aux systèmes et aux pratiques qui soutiennent les activités liées aux recettes. Notre vérification ne portait pas sur :

- la gestion et l'exactitude de plus de 22 millions de dossiers de contribuables tenus par Revenu Canada;
- les dépenses de fonctionnement du Ministère;
- les politiques et les pratiques de Revenu Canada visant à lutter contre la fraude;
- la gestion des investissements du Ministère dans les installations et d'autres immobilisations.

Méthode

Pour effectuer notre vérification, nous avons utilisé les connaissances acquises lors de vérifications relatives aux recettes réalisées par le Bureau du vérificateur général au cours des quatre dernières années, après mise à jour de ces connaissances à partir des résultats de notre travail de suivi. Toutes ces vérifications comportaient l'examen de certains aspects de la gestion et du contrôle financiers.

Nous avons mené notre vérification à l'Administration centrale de Revenu Canada et dans tous ses bureaux régionaux ainsi que dans plusieurs centres fiscaux et bureaux de services fiscaux situés un peu partout au Canada. De plus, nous avons eu des entrevues avec des cadres de Statistique Canada, du receveur général du Canada et du ministère des Finances pour nous renseigner sur les rôles respectifs de ces organismes en matière d'information financière (y compris la gestion de la trésorerie) ainsi que relativement au caractère suffisant, à la qualité et à la fiabilité de l'information financière et de l'information opérationnelle généralement fournies par Revenu Canada comme intrants pour l'élaboration de la politique fiscale, de la politique financière ou de la politique économique ainsi que pour l'établissement des prévisions démographiques.

Nous avons par ailleurs visité des fonctionnaires du fisc et du bureau des comptes publics des États–Unis — l'Internal Revenue Service et le General Accounting Office — et du Royaume–Uni — l'Inland Revenue et le National Accounting Office — afin d'obtenir une vue globale des tendances qui ont cours dans le monde en matière de gestion et de contrôle financiers ainsi que des mesures prises par ces organismes pour établir chez eux des structures bien définies de responsabilisation en ce qui a trait à la gestion et au contrôle financiers. Nous avons également visité une grande institution financière canadienne afin d'obtenir le point de vue du secteur privé sur les pratiques de gestion et de contrôle financiers dans le secteur bancaire, pour les points visés par notre vérification. Nous avons en même temps obtenu l'opinion de cette institution sur les dispositions bancaires en vigueur pour le traitement des versements des contribuables et pour d'autres opérations liées à la fiscalité.

Critères

Nous nous attendions à ce que :

- Les responsabilités en matière de gestion et de contrôle financiers soient clairement définies, l'obligation de rendre des comptes à ce sujet soit énoncée clairement, et l'accomplissement de cette obligation soit contrôlé.
- Avant de prendre des décisions, le Ministère en comprenne les conséquences financières en s'appuyant sur une information et une analyse pertinentes, exactes et obtenues en temps voulu ainsi que sur un rigoureux examen critique des objectifs s'il y a lieu.

- Le Ministère ait des pratiques et des systèmes qui lui permettent de déterminer les risques financiers et d'exercer les contrôles voulus.

- Les systèmes d'information de gestion du Ministère produisent le genre d'information fiable dont Revenu Canada a besoin pour planifier de façon appropriée les ressources fournies, contrôler leur utilisation et fournir une information exacte à ce sujet, afin de respecter les engagements pris.

- Le Ministère ait des attentes claires et mesurables quant au rendement de ses programmes et de ses opérations, détermine dans quelle mesure les résultats qu'il obtient correspondent à ces attentes et à ce que les gestionnaires soient obligés d'expliquer les résultats obtenus.

- Le Ministère ait des systèmes qui l'aident à répondre aux exigences de la loi en ce qui concerne la communication d'information et à fournir toute information sur les programmes, les finances et le rendement à laquelle le Parlement, les organismes centraux et d'autres parties intéressées peuvent raisonnablement s'attendre. Cette information devrait être complète, exacte, présentée en temps voulu et appropriée aux besoins du destinataire.

- Le Ministère se conforme aux règles relatives aux pouvoirs financiers et aux exigences des organismes centraux pour ce qui est de respecter les plafonds de dépenses établis, de s'assurer que chaque dépense est conforme à son autorisation, de percevoir les recettes uniquement selon les autorisations ainsi que de consigner les recettes et les dépenses et de communiquer de l'information à leur sujet de la manière exigée.

- Le Ministère ait des procédures et des systèmes de gestion de la trésorerie appropriés et efficaces, à ce que les registres essentiels soient tenus, et à ce que les procédures appliquées suffisent pour que l'établissement des recettes, leur perception et leur attribution aux comptes pertinents fassent l'objet de contrôles efficaces.

Équipe de vérification

Richard Quesnel
Abid Raza
Tony Brigandi
Jean–Luc Tétreault
Shahid Maqsood
Nicole Petrin–Bertrand
Arun Thangaraj
Sophie Chen
Olivia Zhu

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec la vérificatrice responsable, M^{me} Basia Ruta.

Chapitre 32

Revenu Canada et le ministère des Finances

Comprendre les variations des recettes fiscales : la taxe sur les produits et services

Table des matières

Page

Points saillants 32-5

Introduction 32-7

Objet de la vérification 32-7

Observations et recommandations 32-7

Pourquoi il importe de comprendre les variations des recettes fiscales 32-7

L'analyse de la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la TPS n'a pas été concluante 32-9

Comment la TPS fonctionne 32-9

Ce qu'il faut pour comprendre les variations des recettes de la TPS 32-11

Suivre un processus d'analyse approprié 32-11

Avoir des renseignements fiables et actuels et en faire bon usage 32-14

Coordination des analyses faites par les services décentralisés 32-15

Obtenir assez de renseignements des inscrits aux fins de la TPS 32-16

Conclusion 32-18

À propos de la vérification 32-19

Pièces

32.1 Montants de TPS - 1991-1992 à 1995-1996 32-7

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

32.2 Comment fonctionne la TPS 32-8

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

32.3 La déclaration de TPS 32-10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

32.4 Comparaison de la TPS déclarée et des crédits de taxe sur les intrants (CTI) réclamés aux rentrées de caisse et aux remboursements en 1995-1996 32-12

32.5 Un processus approprié d'analyse des mouvements de recettes de la TPS 32-13

32.6 Données disponibles 32-15

Revenu Canada et le ministère des Finances

Comprendre les variations des recettes fiscales : la taxe sur les produits et services

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateurs responsables : Scott Milne et Jim Ralston

Points saillants

32.1 Le chapitre 31 du présent rapport souligne l'importance de suivre et d'analyser l'évolution des fluctuations dans les diverses catégories de recettes. Une bonne analyse peut permettre au gouvernement de mieux cerner les erreurs, de mieux se rendre compte des nouvelles tendances dans l'économie, de renforcer la crédibilité des renseignements financiers fournis au Parlement et d'améliorer l'exactitude de ses prévisions des recettes fiscales, des déficits et des besoins d'emprunts nets. Une bonne analyse des mouvements de recettes peut également aider Revenu Canada dans la mise en oeuvre de ses programmes et de mesures diverses en vue de déceler les techniques d'évitement fiscal utilisées par les inscrits ou de relever les changements dans l'observation de la loi par ces derniers.

32.2 Dans le présent chapitre, nous examinons ce qui pourrait constituer un processus approprié d'analyse des fluctuations dans les diverses catégories de recettes, la mesure minimale dans laquelle ce processus devrait être suivi, et les obstacles qui s'opposent aux efforts de Revenu Canada et du ministère des Finances pour comprendre les changements survenus dans les recettes fiscales. À cette fin, nous avons choisi, à titre d'exemple, la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la taxe sur les produits et services (TPS) qui s'est produite de 1994-1995 à 1995-1996 (de 16,8 milliards de dollars à 16,4 milliards de dollars), et nous avons examiné les efforts déployés par les ministères pour analyser cette baisse.

32.3 Revenu Canada et le ministère des Finances estiment que les efforts qu'ils ont faits pour trouver une explication à la baisse des recettes nettes de la TPS étaient adaptés aux circonstances, vu le montant de la baisse et la nature des renseignements disponibles. Cependant, aucune explication concluante de cette baisse n'a été avancée.

32.4 Nous pensons que le processus suivi par Revenu Canada et par le ministère des Finances était dans l'ensemble approprié. Cependant, nous estimons que le processus devrait être suivi plus complètement. Les ministères devraient à tout le moins faire des redressements pour corriger les erreurs de tenue de livres et les distorsions occasionnées par la comptabilité de caisse avant d'évaluer dans quelle mesure il faut procéder à des analyses plus poussées. Si d'autres analyses se révèlent nécessaires, les ministères pourraient prendre en compte des facteurs supplémentaires qui ont trait aux changements dans la situation économique et dans le comportement des inscrits pour obtenir une explication plus solide des fluctuations dans les recettes de la TPS.

32.5 Quoique les ministères aient tenté d'analyser la baisse de revenus de la TPS, des problèmes liés à la fiabilité de certaines données et à l'accès à celles–ci en temps opportun, ainsi que l'absence d'autres données, ont nui à leurs efforts. Les ministères pourraient améliorer leur capacité d'effectuer des analyses plus opportunes en veillant à la fiabilité et à l'actualité des données. Ils pourraient améliorer leur capacité d'analyse en recueillant des renseignements supplémentaires sur la totalité ou une partie des inscrits. Le gouvernement devra maintenir l'équilibre entre ses besoins de renseignements à des fins d'analyse et de vérification de conformité, et le fardeau

qu'il fait peser sur les inscrits chargés de fournir l'information ainsi que sur Revenu Canada qui doit la saisir et l'archiver.

32.6 Revenu Canada pourrait améliorer sa capacité d'analyse en s'assurant que les divers services du Ministère fassent un effort proactif, opportun et coordonné en vue d'analyser les recettes de la TPS.

Introduction

Objet de la vérification

32.7 Un certain nombre de nos vérifications antérieures et le chapitre 31 du présent rapport soulignent l'importance de faire des analyses financières appropriées, suffisantes et opportunes pour comprendre les fluctuations dans les différentes catégories de recettes. Le présent chapitre a pour but de déterminer s'il est possible d'améliorer les analyses des mouvements de recettes effectuées par Revenu Canada et par le ministère des Finances. Nous avons donc choisi, dans notre vérification, à titre d'exemple, les analyses réalisées par les ministères pour comprendre la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la TPS, de 1994-1995 à 1995-1996.

32.8 Nous avons choisi ces analyses de la baisse de 400 millions de dollars pour plusieurs raisons. Premièrement, la baisse n'avait pas été prévue. Dans son budget du 6 mars 1996, le gouvernement prévoyait que les recettes nettes de la TPS en 1995-1996 seraient de 17,2 milliards de dollars, avec une augmentation de 400 millions de dollars par rapport à 1994-1995, plutôt qu'une baisse de 400 millions de dollars. Deuxièmement, les recettes nettes de la TPS avaient augmenté de 1992-1993 à 1993-1994 et encore de 1993-1994 à 1994-1995 (voir la pièce 32.1). Troisièmement, nous savions que le gouvernement avait considéré la baisse comme étant importante.

Pièce 32.1
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

32.9 D'autres détails sur l'objectif, l'étendue et les critères de la vérification sont présentés à la fin du présent chapitre, à la section **À propos de la vérification.**

Observations et recommandations

Pourquoi il importe de comprendre les variations des recettes fiscales

32.10 Il est important que Revenu Canada et le ministère des Finances analysent et expliquent les fluctuations dans toutes les recettes fiscales, y compris celles de la TPS. Plus l'analyse est fine, plus le gouvernement sera à même de cerner les erreurs, s'il en est, dans les montants déclarés tous les mois dans *La Revue financière* ou tous les ans dans les *Comptes publics du Canada*. Une bonne analyse peut également permettre au gouvernement de mieux se rendre compte des nouvelles tendances dans l'économie, de renforcer la crédibilité des renseignements financiers fournis au Parlement et d'améliorer l'exactitude de ses prévisions des recettes fiscales, des déficits et des besoins d'emprunts nets.

32.11 Une bonne analyse des mouvements de recettes aide Revenu Canada dans la mise en oeuvre de ses programmes et dans l'application de diverses mesures visant à déceler les techniques d'évitement fiscal utilisées par les inscrits ou à relever les changements dans l'observation de la loi par ces derniers. Revenu Canada doit prendre note de ce genre de choses pour modifier en conséquence ses stratégies relatives à l'observation de la loi.

32.12 Les répercussions des erreurs, des distorsions, des tendances économiques, des techniques d'évitement fiscal et des changements au mode d'observation de la loi par les inscrits peuvent s'annuler les unes les autres. Par conséquent, même en l'absence d'importantes fluctuations, il faut un minimum d'analyse continue pour s'assurer que tous les éléments qui justifient la prise de mesures soient relevés. Le travail accompli quotidiennement par les

divers services de Revenu Canada et du ministère des Finances pour surveiller, entre autres, les changements dans l'économie et dans le comportement des inscrits entrerait dans le champ de ce genre d'analyse.

L'analyse de la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la TPS n'a pas été concluante

32.13 Lorsqu'ils ont analysé la baisse de 400 millions de dollars en recettes nettes de la TPS, Revenu Canada et le ministère des Finances ont cerné un certain nombre de facteurs qui ont pu contribuer à cette baisse. Ces facteurs ont été énoncés dans divers documents internes, y compris les différentes ébauches d'une « note d'analyse » interne préparée par le ministère des Finances, qui ont fait l'objet de discussions avec Revenu Canada. Cependant, la note d'analyse et les autres documents internes ne contenaient aucune conclusion quant aux explications à retenir, et l'incidence possible de certains facteurs sur les recettes nettes de la TPS n'a pas été déterminée. Il se peut que l'effet de ces facteurs non quantifiés ait été important.

32.14 L'une des explications possibles était celle des « retards dans le traitement des remboursements pour l'exercice 1994-1995 ». C'est l'explication qui a été avancée dans le *Rapport financier annuel du gouvernement du Canada; Exercice 1995-1996,* publié en octobre 1996. Cependant, la note d'analyse et les autres documents qui nous ont été fournis n'appuyaient pas suffisamment cette explication.

32.15 À notre avis, compte tenu de la mesure restreinte dans laquelle le processus a été suivi (voir les paragraphes 32.20 à 32.24) et des limites des données (voir les paragraphes 32.25 à 32.30), l'analyse de la baisse de 400 millions de dollars dans les recettes nettes de la TPS n'a pas été concluante. Afin de mieux comprendre cela, nous avons étudié ce qui pourrait constituer un processus approprié d'analyse des variations de la TPS et des autres catégories de recettes, la mesure minimale dans laquelle le processus doit être suivi, et les facteurs qui nuisaient aux tentatives faites par les ministères pour comprendre les variations des recettes fiscales. Nos constatations pourraient indiquer aux deux ministères comment renforcer leurs capacités d'analyse de manière à mieux comprendre les fluctuations futures dans les recettes de la TPS.

Comment la TPS fonctionne

32.16 Afin de mieux comprendre les tâches qui attendent Revenu Canada et le ministère des Finances dans l'analyse des recettes de la TPS, il importe de saisir comment celle–ci fonctionne et l'ampleur des montants en cause. La pièce 32.2 présente un exemple simple du fonctionnement de la TPS et souligne deux conséquences pour l'analyse de ses recettes. La pièce 32.3 contient un formulaire « normalisé » de déclaration de la TPS.

Pièce 32.2
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

Pièce 32.3
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

32.17 Comme l'illustrent les pièces 32.2 et 32.4, la TPS brute perçue et à percevoir (ce qu'on appelle la « TPS déclarée » dans le présent chapitre) et les crédits de taxe sur intrants (CTI) réclamés par les inscrits sont beaucoup plus importants que les rentrées de caisse et les remboursements de Revenu Canada.

32.18 Les montants bruts sont également beaucoup plus importants que la TPS nette conservée par le gouvernement. La pièce 32.4 montre qu'en 1995-1996, pour chaque dollar de recettes nettes de TPS conservé par le gouvernement, les inscrits ont perçu environ 4,30 $ de recettes brutes de TPS auprès des acheteurs de biens et de services. La différence de 3,30 $ n'est pas due à une « fuite » dans le système, ni aux frais d'administration liés à la perception de la TPS. Il s'agit plutôt d'un effet secondaire du mécanisme utilisé pour garantir que seule la partie à valeur ajoutée des transactions est imposée.

Pièce 32.4

Comparaison de la TPS déclarée et des crédits de taxe sur les intrants (CTI) réclamés aux rentrées de caisse et aux remboursements en 1995-1996 (en millions de dollars)

	Exemple de ventilation de la TPS perçue, selon les *Comptes publics*	Exemple de ventilation du remboursement de TPS, selon les *Comptes publics*	Rapprochement de la TPS déclarée et des CTI réclamés à la TPS nette, selon les *Comptes publics*
TPS déclarée	A 60 000 $	B 33 500 $	C 93 500 $
CTI réclamés	D (21 900)	E (50 000)	F (71 900)[1]
TPS selon les *Comptes publics* avant les postes énumérés ci–dessous	**G** 38 100 $	**H** (16 500) $	**I** 21 600
Remboursements payés par les ministères du gouvernement aux inscrits et crédits de taxe trimestriels?[2]			J 5 200
Recettes nettes de la TPS			K 16 400 $

Les montants des cases C et F peuvent être tirés des systèmes comptables de Revenu Canada. La case C se compose, entre autres choses, des montants déclarés par les inscrits sur leur déclaration de TPS et de la TPS perçue à la frontière par les douanes. La case F se compose, entre autres choses, des montants réclamés par les inscrits sur leur déclaration de TPS. À l'exception de la partie de la case C se rapportant aux sommes perçues à la frontière par les douanes, ces montants ne sont pas vérifiés.

Les montants des cases G, H, I, J et K sont disponibles dans les systèmes comptables de Revenu Canada, et ils ont été vérifiés dans le cadre de notre vérification des *Comptes publics du Canada*.

Les montants des cases A, B, D et E ne sont pas disponibles. Quoique les données nécessaires pour produire ces montants soient saisies par les systèmes comptables de Revenu Canada, ces derniers n'ont pas été conçus pour suivre la TPS déclarée et les CTI réclamés séparément dans le cas des déclarations de TPS avec recettes et des déclarations de TPS avec remboursement. Nous avons inscrit des montants fictifs dans ces cases, à des fins d'illustration seulement.

Le but de cet exemple est de montrer que les montants qui correspondent aux rentrées de caisse et aux remboursements (cases G et H) déclarés par le gouvernement ne contiennent pas le genre de renseignements importants, nécessaires à l'analyse des mouvements de recettes de la TPS. Ils ne montrent pas non plus le degré de rotation des transactions lié à une taxe de vente multi–stades telle que la TPS : pour chaque dollar de recettes de TPS nette conservé par le gouvernement, environ 4,30 $ (93 500 millions de dollars divisé par 21 600 millions de dollars) sont perçus des acheteurs de biens et de services.

[1] En 1995-1996, la TPS nette calculée, sur la base de la TPS déclarée (case C) et des CTI réclamés (case F), était d'environ 500 millions de dollars inférieure aux 21 600 millions de dollars des *Comptes publics du Canada*. La différence peut avoir découlé de nombreux facteurs, par exemple, le fait qu'un inscrit ait remis une déclaration de TPS en 1995-1996, mais que Revenu Canada n'ait pas émis le chèque de remboursement avant 1996-1997. La différence se rapporterait très probablement aux cases C et F mais, pour simplifier, nous avons tout résumé dans la case F.

[2] Les crédits de taxe trimestriels représentent 2 800 millions de dollars sur les 5 200 millions de dollars de la case J. Ces crédits sont payés aux familles et aux particuliers qui ont un revenu faible ou modeste, pour les indemniser en totalité ou en partie de la TPS qu'ils ont payée. À ce titre, ils constituent un programme de transfert social et ne font pas partie du système de la TPS proprement dit. Ils sont inclus dans cette pièce, car c'est ainsi que le gouvernement les déclare lui–même dans les *Comptes publics du Canada*.

Source : Revenu Canada ou *Comptes publics du Canada* - montant des cases C, F, G, H, I, J, et K.

Ce qu'il faut pour comprendre les variations des recettes de la TPS

32.19 La présente section traite de quatre exigences pour comprendre les changements dans les recettes de la TPS : suivre un processus approprié, disposer de données fiables et actuelles et les utiliser, coordonner les analyses entre les services décentralisés de Revenu Canada, et obtenir de l'information suffisante des inscrits.

Suivre un processus d'analyse approprié

32.20 La pièce 32.5 décrit un processus pour l'analyse des mouvements de recettes de la TPS. Nous croyons que ce processus convient pour l'analyse des mouvements dans toutes les catégories de recettes et pour l'analyse tant des écarts aux montants budgétés que des changements par rapport aux données réelles des années précédentes. Des représentants de Revenu Canada et du ministère des Finances nous ont informés que c'est le processus qu'ils suivent généralement. Ce processus fait appel à la comptabilité de caisse actuellement utilisée par le gouvernement pour comptabiliser les recettes fiscales. Cependant, cette méthode de comptabilité peut déformer les montants de TPS déclarés. Par exemple, le ralentissement du traitement des remboursements de TPS par Revenu Canada, à la fin de 1994-1995, pourrait avoir comme résultat que les remboursements normalement effectués en 1994-1995 ne le seraient qu'en 1995-1996. En conséquence, les recettes de la TPS seraient plus élevées en 1994-1995, et moindres en 1995-1996.

32.21 Nous croyons que même en l'absence de fluctuations importantes, il faudrait au moins suivre les trois premières étapes du processus exposé à la pièce 32.5. Cela permet de vérifier si les erreurs de tenue de livres ou les distorsions causées par la comptabilité de caisse ne dissimulent pas d'importantes fluctuations occasionnées par des changements dans l'économie ou par des changements dans le comportement des inscrits.

Pièce 32.5

Un processus approprié d'analyse des mouvements de recettes de la TPS

1. Commencer avec les montants des deux années, selon la comptabilité de caisse du gouvernement.
2. Rajuster ces montants en fonction des erreurs de tenue de livres connues pour chaque année.
3. Rajuster ces montants pour corriger les distorsions occasionnées par la comptabilité de caisse.
4. Tenir compte des répercussions des changements dans la situation économique sur les montants rajustés.
5. Tenir compte des répercussions des changements dans le comportement des inscrits sur les montants rajustés.

Ce chapitre ne porte que sur l'analyse d'un changement dans les recettes de la TPS par rapport aux données réelles de l'année précédente, mais nous croyons que ce processus serait tout aussi approprié dans le cas des autres catégories de recettes et pour l'analyse des écarts par rapport aux montants budgétés.

Ce processus est conforme à la comptabilité de caisse actuellement en usage au gouvernement pour la comptabilisation des recettes fiscales. Cependant, le gouvernement a annoncé son intention d'adopter la comptabilité d'exercice pour les recettes fiscales. Lorsque cette base de comptabilité sera mise en oeuvre, il faudra modifier les étapes 1 et 3 du processus.

32.22 Revenu Canada et le ministère des Finances n'ont pas terminé les étapes 2 et 3 du processus. Dans le cadre de l'étape 2, ils ont constaté des erreurs de tenue de livres mettant en cause une somme de 245 millions de dollars, mais n'ont pas entièrement procédé aux rapprochements et aux autres procédés nécessaires pour déterminer les erreurs de classement entre la TPS et les autres catégories de recettes, telles que les droits de douane ou l'impôt sur le revenu des sociétés. L'élimination des erreurs de tenue de livres relevées laisse un montant de 155 millions de

dollars inexpliqué. Cependant, parce que les ministères n'ont pas terminé l'étape 2 et que, à l'étape 3, ils n'ont pas enquêté à fond sur un certain nombre de distorsions découlant de l'utilisation de la comptabilité de caisse, il n'est pas possible de conclure que le montant de 155 millions de dollars est celui qui reste à expliquer. Certaines des distorsions sont potentiellement assez fortes pour que la différence risque d'être beaucoup plus grande que 155 millions de dollars. Si tel était le cas, cela aurait joué sur la nécessité pour les ministères d'exécuter les étapes 4 et 5 du processus.

32.23 Aux étapes 4 et 5 du processus, les ministères auraient pu prendre en considération d'autres facteurs influant sur les recettes de la TPS. Par exemple, à l'étape 4, ils auraient pu mieux tenir compte des changements dans les facteurs économiques. À l'étape 5, ils auraient pu mieux envisager l'incidence possible d'une meilleure connaissance de la loi sur la TPS chez les inscrits.

32.24 Dans l'analyse des mouvements des recettes de la TPS, Revenu Canada et le ministère des Finances devraient à tout le moins redresser les chiffres pour corriger les erreurs de tenue de livres et les distorsions entraînées par la comptabilité de caisse, puis évaluer la mesure dans laquelle des analyses plus approfondies s'imposent. Les analyses requises devraient alors être effectuées en utilisant à bon escient les renseignements disponibles.

Réponse des deux ministères : *Comme l'indiquent les points saillants, Revenu Canada et le ministère des Finances ont suivi un processus d'analyse approprié pour l'analyse de la baisse de 400 millions de dollars du produit de la TPS. Il importe certes de comprendre les variations des montants perçus d'une année à l'autre, mais il faut aussi comparer les résultats aux chiffres prévus dans le budget, à la lumière de l'évolution fondamentale des facteurs économiques qui influent sur l'assiette de la taxe. Le ministère des Finances s'est efforcé principalement d'expliquer l'écart par rapport aux prévisions de même que l'évolution des recettes d'une année à l'autre.*

La note d'analyse faisait état d'un certain nombre de facteurs susceptibles d'avoir contribué à l'écart par rapport aux prévisions. On a évalué le rôle possible de ces facteurs en examinant toutes les données pertinentes qui étaient disponibles. Dans certains cas, nous avons jugé que les renseignements n'étaient pas assez fiables pour nous permettre d'estimer de façon précise l'effet de certains facteurs. Dans d'autres cas, nous ne disposions pas de chiffres à jour pour éclairer l'analyse. Par exemple, les révisions historiques des données de Statistique Canada, qui nous serviront à affiner notre estimation de l'assiette de la TPS, n'ont pas encore été publiées.

Outre l'analyse menée dans le but précis de répondre aux questions relatives aux sujets mentionnés dans la note analytique, Revenu Canada et le ministère des Finances se sont fondés sur leurs activités quotidiennes de suivi et d'analyse des recettes de la TPS pour évaluer l'importance possible de certains facteurs. Les ministères suivent l'évaluation globale de toutes les sources de recettes. Ils procèdent à une analyse plus poussée des diverses composantes des recettes afin d'examiner le profil d'observation des règles fiscales et de cerner les problèmes éventuels. Dans le cas de la TPS, l'analyse est effectuée au niveau de chaque inscrit de manière à évaluer le risque d'inobservation relatif à toutes les déclarations de TPS, y compris les demandes de CTI, les remboursements de crédits et les autres remboursements.

À notre avis, les révisions de données économiques, de même que les rajustements comptables mentionnés, expliquent l'écart des recettes par rapport aux prévisions. Par conséquent, Revenu Canada et le ministère des Finances estiment avoir expliqué de manière satisfaisante la différence entre les recettes prévues au titre de la TPS et les chiffres effectivement enregistrés. Cela dit, nous continuerons d'examiner cette question lorsque de nouvelles statistiques ainsi que des données révisées seront publiées pour cette période.

Nous signalons également que, lorsqu'on tient compte des 245 millions de dollars de rajustements mentionnés au paragraphe 32.22, la baisse des recettes de TPS est d'environ 150 millions de dollars, soit un demi de 1 p. 100 du produit brut de la TPS. Ce pourcentage est bien en–deça des fluctuations normales des recettes de TPS d'un mois à l'autre, ainsi que du seuil d'importance relative aux fins de l'analyse.

Avoir des renseignements fiables et actuels et en faire bon usage

32.25 Pour suivre un processus d'analyse adéquat, Revenu Canada et le ministère des Finances doivent pouvoir disposer de données fiables et actuelles, et les utiliser à bon escient. Dans nos vérifications précédentes, nous avons exprimé certaines préoccupations quant à la fiabilité des données provenant des systèmes de Revenu Canada. De plus, nous signalons, dans le chapitre 31 du présent rapport, de graves inquiétudes qui perdurent quant à la fiabilité de l'information destinée à la surveillance et à l'analyse des données statistiques, des tendances et du rendement des programmes.

32.26 La pièce 32.6 dresse la liste d'une partie des données dont disposaient les ministères pour expliquer la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la TPS. Une partie des données n'ont pas été utilisées; d'autres n'ont pas été utilisées autant qu'il l'aurait fallu pour expliquer la baisse. Les représentants du ministère des Finances nous ont informés qu'ils ont des préoccupations quant à la fiabilité et à l'actualité de certaines des données qu'ils n'ont pas utilisées.

Pièce 32.6

Données disponibles

Données dont disposaient Revenu Canada et le ministère des Finances pour expliquer la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la TPS :

- l'information sur, par exemple, les débiteurs, les remboursements à payer et les compensations de TPS (la défalcation d'un remboursement de TPS d'une somme due au titre d'une autre catégorie de recettes), qui pouvait être utilisée pour cerner les distorsions occasionnées par la comptabilité de caisse;
- des données provenant des secteurs industriels, qui pouvaient servir à déterminer les secteurs où des fluctuations se sont produites, ainsi que la composition de ces secteurs en inscrits;
- l'information contenue dans les déclarations de TPS remises par les inscrits, y compris les montants des ventes, la TPS déclarée et les crédits de taxe sur intrants (CTI) demandés;
- des renseignements supplémentaires sur la TPS concernant les inscrits à titre individuel, tels que les résultats des examens des déclarations de TPS effectués avant l'émission des chèques de remboursement;
- des données sur les inscrits, à titre collectif et individuel, recueillies relativement à d'autres catégories de recettes, telles que les droits de douane et les droits et taxes d'accise;
- les données mensuelles relatives à la TPS, qui peuvent servir à indiquer les mois au cours desquels des différences non expliquées se sont produites;
- les données économiques du Système des comptes nationaux fournis par Statistique Canada.

32.27 Les analyses effectuées par Revenu Canada et le ministère des Finances reposent principalement sur les recettes et les remboursements. Les données fournies à la pièce 32.6 incluent la TPS déclarée et les crédits de taxe sur les intrants (CTI) demandés. Nous croyons qu'il s'agirait là de meilleures bases pour une analyse. Nous nous inquiétons cependant de la fiabilité des montants inscrits au titre de la TPS déclarée et des CTI demandés, car ces chiffres ne sont pas rapprochés des rentrées de caisse et des remboursements. Revenu Canada voit dans ce rapprochement une tâche de très grande envergure.

32.28 Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 31, Revenu Canada a reconnu qu'il y a certains manques d'efficience dans les systèmes actuels et il y donne suite dans le cadre du projet de restructuration présentement en cours au Ministère.

32.29 Revenu Canada et le ministère des Finances devraient continuer de travailler à améliorer la fiabilité et l'actualité des données, et ils devraient utiliser davantage les données disponibles et fiables, dans toute la mesure nécessaire, au cours de chaque étape du processus d'analyse.

Réponse des deux ministères : *Revenu Canada, en consultation avec le ministère des Finances, poursuit ses efforts afin d'améliorer la qualité et l'opportunité des renseignements utilisés dans l'analyse des recettes ainsi qu'à d'autres fins. Le processus de restructuration en cours, qui comporte une uniformisation des systèmes comptables, devrait être particulièrement utile à cet égard. Le ministère des Finances continuera de suivre et d'analyser l'évolution économique sous l'angle de son incidence sur les recettes fiscales.*

32.30 Revenu Canada devrait trouver des façons de rapprocher les chiffres nets de la TPS déclarée et des crédits de taxe sur les intrants demandés aux rentrées de caisse et remboursements.

Réponse des deux ministères : *Le rapprochement proposé ne peut être effectué dans le cadre de la structure comptable actuelle du système informatique de la TPS, qui repose sur le principe de la comptabilité de caisse modifiée aux fins des* Comptes publics*. Il sera envisagé dans le cadre de l'uniformisation des systèmes comptables et de l'intention du gouvernement de passer à l'application intégrale de la méthode de comptabilité d'exercice.*

Coordination des analyses faites par les services décentralisés

32.31 Il vaudrait mieux que quelques analyses de la TPS, telles que l'examen détaillé des facteurs économiques, soient effectuées par le ministère des Finances. D'autres analyses de la TPS conviennent mieux à Revenu Canada. Parmi celles–ci, par exemple, la comparaison des données de la TPS avec celles des autres catégories de recettes, et l'analyse au niveau des inscrits individuels.

32.32 Revenu Canada a partagé et décentralisé son cadre de gestion des finances. La responsabilité des analyses pour la TPS et les autres catégories de recettes est répartie entre, par exemple, la Direction générale des finances et de l'administration, à l'Administration centrale de Revenu Canada, et les diverses directions générales et directions opérationnelles, telles que la Recherche sur l'observation. Un comité interministériel de *La Revue financière* a été créé pour s'occuper des questions liées aux déclarations, comité qui comprend des représentants de Revenu Canada et du ministère des Finances. C'est en grande partie dans le contexte de ce comité que le ministère des Finances soulève diverses questions sur les fluctuations de recettes, dont Revenu Canada assume le suivi ou l'analyse. Alors que les représentants de Revenu Canada et du ministère des Finances croient que le Comité de *La Revue financière* constitue une bonne tribune pour aborder les problèmes et pour comprendre les besoins et les contraintes de part et d'autre, le ministère des Finances aimerait que Revenu Canada effectue des analyses plus indépendantes en réponse aux questions qui lui sont posées et ce, dans des délais plus serrés.

32.33 Comme nous l'avons indiqué au chapitre 31, il n'était pas clair si Revenu Canada avait fourni des orientations aux directions générales et aux directions opérationnelles sur la nature et la fréquence des analyses régulières à effectuer, ni sur les sources de renseignements à utiliser. Nous avons aussi constaté que les directions générales opérationnelles ne disposaient d'aucuns paramètres sur ce qui constitue des fluctuations importantes justifiant une enquête. Dans la majorité des cas, les analyses sont effectuées en réaction à la demande plutôt que de façon proactive. En conséquence, il peut arriver que des analyses nécessaires soient effectuées trop tard, ou qu'elles ne le soient pas du tout. Les représentants de Revenu Canada nous ont informés qu'ils poursuivent, de concert avec le ministère des Finances, l'élaboration de mesures de rendement particulières, qui devraient déclencher des enquêtes, et qu'ils feront régulièrement rapport à ce sujet.

32.34 Revenu Canada devrait s'assurer que les divers services du Ministère déploient des efforts suffisants, proactifs, opportuns et coordonnés pour l'analyse des recettes de la TPS.

Réponse des deux ministères : *En plus de la réponse à la recommandation 32.24, le Comité de* La Revue financière*, qui est coprésidé par le directeur général de la Direction de l'administration financière à Revenu Canada et par le directeur de la Direction de la politique fiscale au ministère des Finances, coordonne les travaux d'analyse des recettes. Ce comité comprend des représentants de toutes les directions ayant des responsabilités en matière de recettes. La Division de la comptabilisation des recettes et des rapports, à la Direction de l'administration financière, appuie ces activités. Il y a un an, on a établi le mandat du comité afin de s'assurer que tous les intervenants comprenaient de la même manière les attentes et les rôles respectifs en matière d'analyse des recettes, ainsi que pour appuyer le cycle mensuel d'analyse des recettes qui était suivi de façon informelle depuis quelques années.*

Obtenir assez de renseignements des inscrits aux fins de la TPS

32.35 Quoique le fait d'améliorer la fiabilité et le caractère opportun des renseignements disponibles et d'en faire un meilleur usage puisse accroître la capacité de Revenu Canada et du ministère des Finances d'analyser les fluctuations dans les recettes de la TPS, il se pourrait que cela ne soit pas suffisant. Des données supplémentaires sur les inscrits pourraient être nécessaires.

32.36 La déclaration de TPS (voir la pièce 32.3) demande très peu de renseignements. Par exemple, elle n'exige pas de l'inscrit qu'il fasse une quelconque ventilation du montant des ventes entre les éléments taxables et les éléments non taxables. En outre, lorsque la taxe de vente harmonisée (TVH) a été adoptée, la déclaration de TPS n'a pas été modifiée pour exiger des inscrits qu'ils fassent une ventilation entre les ventes taxables faites dans les trois provinces de l'Atlantique sujettes à la taxe de vente harmonisée (dont le taux est de 15 p. 100) et les ventes taxables faites dans le reste du Canada (au taux de 7 p. 100). Le changement du ratio des ventes taxables aux ventes totales, ou du ratio des ventes taxées à 15 p. 100 aux ventes taxées à 7 p. 100, déformerait la relation entre les ventes totales et la TPS déclarée. En outre, la partie de la déclaration de TPS remise à Revenu Canada n'inclut pas les « rajustements » déclarés à la ligne 104 de la partie supérieure de la déclaration (qui est conservée par l'inscrit). Des rajustements importants pourraient également déformer la relation entre les ventes et la TPS déclarée.

32.37 L'une des façons dont Revenu Canada et le ministère des Finances pourraient procéder pour obtenir davantage de renseignements sur les ventes et la TPS déclarée serait de modifier la partie de la déclaration de TPS remise à Revenu Canada par tous les inscrits ou par certains d'entre eux de façon à y inclure les rajustements ainsi que des renseignements supplémentaires sur le montant des ventes.

32.38 Une solution de rechange possible, qui permettrait de recueillir encore plus de renseignements sur les ventes, mais à un coût plus élevé pour les inscrits touchés, consisterait à obliger tous les inscrits ou certains d'entre eux à fournir un rapprochement annuel des ventes déclarées dans leurs états financiers et des ventes indiquées dans leurs déclarations de TPS de la même année. Ce rapprochement pourrait être inclus dans la déclaration d'impôt sur le revenu des sociétés de l'inscrit (inscrits constitués en société) ou dans la déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers (inscrits non constitués en société). L'information pourrait également comprendre des renseignements sur les ventes d'immobilisations ainsi que sur les principales catégories de ventes non taxables.

32.39 On pourrait avancer des arguments semblables relativement au besoin de clarifier ce qui est inclus dans les achats ainsi que les crédits de taxe sur les intrants connexes déduits par les inscrits. À l'heure actuelle, l'inscrit n'est pas tenu de déclarer le montant des achats sur le formulaire de déclaration de la TPS.

32.40 Compromis. Le fait d'obtenir plus de renseignements des inscrits assurerait davantage Revenu Canada et le ministère des Finances de la fiabilité des montants déclarés, et leur fournirait plus de renseignements aux fins de l'analyse et de l'exécution. Cependant, cela alourdirait le fardeau des écritures pour les inscrits. Il se peut que certains inscrits disposent déjà de ces renseignements, mais d'autres pas. Il faudra que le gouvernement trouve un point d'équilibre entre son besoin d'information à des fins d'analyse et d'exécution, et l'alourdissement du fardeau administratif des inscrits tenus de fournir les renseignements et de Revenu Canada qui doit les saisir et les archiver.

32.41 Si Revenu Canada et le ministère des Finances ne sont pas à même d'expliquer adéquatement les fluctuations de la TPS, même après avoir amélioré la fiabilité et l'actualité des renseignements disponibles et après avoir fait un meilleur usage de ces renseignements, ils devraient envisager de demander des renseignements supplémentaires aux inscrits ou à certains d'entre eux.

Réponse des deux ministères : *Ainsi que l'indique le vérificateur général, il faut mettre en balance, d'une part, l'utilité que pourraient présenter des renseignements supplémentaires pour l'analyse et, d'autre part, le fardeau additionnel qu'on imposerait aux contribuables en exigeant la production de ces renseignements. Le ministère des Finances et Revenu Canada continueront de surveiller le fardeau que représentent les renseignements demandés aux inscrits afin qu'il reste approprié, compte tenu de ces considérations.*

Conclusion

32.42 Dans ce chapitre, nous avons examiné ce qui constituerait un processus approprié d'analyse des fluctuations dans les catégories de recettes, la mesure minimale dans laquelle le processus doit être suivi, et les facteurs qui ont nui aux tentatives faites par Revenu Canada et par le ministère des Finances pour comprendre les changements dans les recettes fiscales. À cette fin, nous avons choisi, à titre d'exemple, la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la TPS qui s'est produite de 1994-1995 à 1995-1996 et nous avons examiné les tentatives faites par les ministères pour l'analyser. Nous avons constaté que, quoique le processus en cause ait été généralement suivi, les ministères ne s'étaient pas conformés intégralement à ce que nous considérons comme des procédures minimales.

32.43 Dans la mesure où les données qui ne sont ni fiables, ni actuelles, ni facilement disponibles nuisent à l'analyse des recettes de la TPS, il importe que Revenu Canada et le ministère des Finances travaillent à améliorer la qualité et l'actualité des données, et qu'ils envisagent de demander davantage de renseignements aux inscrits. En coordonnant les analyses de la TPS au sein de Revenu Canada, le Ministère pourrait accroître sa capacité d'analyse.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification était de déterminer s'il est possible d'améliorer les analyses des fluctuations de recettes de la TPS.

Étendue

Nous avons évalué la nature et l'étendue des analyses effectuées par Revenu Canada et par le ministère des Finances pour expliquer la baisse de 400 millions de dollars des recettes nettes de la TPS, de 1994-1995 à 1995-1996.

Nous n'avons pas examiné la méthodologie de prévision utilisée par le ministère des Finances. Nous n'avons pas non plus tenté de déterminer la nature et l'étendue des analyses effectuées pour expliquer la différence de 800 millions de dollars entre la prévision budgétaire du 6 mars 1996 et les recettes véritables de la TPS.

Notre examen a été effectué aux administrations centrales de Revenu Canada et du ministère des Finances. Il a consisté en une série d'entrevues et en un examen des analyses effectuées par les ministères ainsi que d'autres documents pertinents.

L'étendue de la vérification a été coordonnée avec celle du chapitre 31, Revenu Canada - Le régime de gestion financière.

Critères

Nous nous attendions à ce que Revenu Canada et le ministère des Finances puissent déterminer et expliquer adéquatement les variations importantes de recettes de la TPS. Plus précisément, nous nous attendions à ce que les ministères :

- suivent un processus d'analyse approprié;
- veillent à ce que les données nécessaires pour effectuer les analyses soient fiables et disponibles en temps opportun;
- effectuent des analyses rigoureuses, en utilisant de façon appropriée les données disponibles;
- coordonnent les analyses entre les différents services des ministères;
- expliquent clairement et précisément les écarts dans des rapports internes et externes.

Équipe de vérification

Mimi Hong
Patricia Smith

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec les vérificateurs responsables, MM. Scott Milne ou Jim Ralston.

Chapitre 33

L’Enquêteur correctionnel Canada

Table des matières

Page

Points saillants 33-5

Introduction 33-7

Le rôle de l'Enquêteur correctionnel 33-7

L'importance d'avoir, au Canada, un ombudsman pour les détenus 33-7

Le rôle général d'un ombudsman 33-7

Prestation du service 33-8

Objet de la vérification 33-9

Observations et recommandations 33-9

Mandat et stratégie 33-9

Absence, dans les plans, d'étapes de résolution de problèmes 33-9

Gestion du volume de travail 33-10

Une stratégie de communication s'impose 33-12

Enquête sur les plaintes 33-13

Nécessité d'améliorer de façon marquée les procédures d'enquête 33-14

Les différends avec le Service correctionnel Canada réduisent les possibilités d'amélioration 33-15

Communication des résultats 33-17

Fiabilité douteuse des statistiques tirées de la base de données 33-17

Conclusion 33-19

À propos de la vérification 33-21

Pièces

33.1 Volume des plaintes et des griefs pour 1996-1997 dans le Système de griefs à quatre paliers du Service correctionnel 33-8

33.2 Proportion des interventions non liées aux enquêtes 33-10

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

33.3 Mandat de l'Enquêteur correctionnel, tel que prévu par la Loi 33-14

33.4 Désaccord persistant entre l'Enquêteur correctionnel et le Service correctionnel Canada 33-16

33.5 Séparer les requêtes et les plaintes 33-18

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

33.6 Quelques indicateurs utiles du rendement de l'ombudsman 33-19

L’Enquêteur correctionnel Canada

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Robert W. Chen

Points saillants

33.1 Le Bureau de l’Enquêteur correctionnel a été créé en 1973, en vertu de la *Loi sur les enquêtes* et institutionnalisé en 1992, en vertu de la *Loi sur le système correctionnel et sur la mise en liberté sous condition* afin de « mener des enquêtes sur les problèmes des délinquants ». Bien qu’il soit un organisme de taille modeste, le Bureau joue un rôle très important en veillant à ce que les détenus qui purgent une peine d’emprisonnement dans les prisons fédérales soient traités de manière équitable. Ses constatations et recommandations peuvent, par ailleurs, contribuer à l’amélioration des systèmes et pratiques du Service correctionnel Canada.

33.2 Au fil des ans, le Bureau a accumulé un ensemble de pratiques de gestion. Nous avons constaté qu’en dépit du fait que ces pratiques aident souvent à résoudre les plaintes individuelles, elles ne mènent pas à un traitement efficient et homogène des cas; en outre, elles ont contribué à l’émergence d’une relation antagoniste entre le Bureau et le Service correctionnel Canada.

33.3 Le Bureau se doit d’améliorer ses stratégies opérationnelles et ses pratiques de gestion pour refléter les changements qui sont survenus dans l’environnement correctionnel et dans la législation, depuis 1973. Il doit classer ses activités par ordre de priorités, en tenant compte de l’information dont il dispose, de façon à gérer efficacement son volume de travail. Il est nécessaire qu’il établisse des politiques et des procédés afin d’aider son personnel à enquêter sur des plaintes individuelles. Il doit également améliorer la qualité de ses systèmes d’information de gestion et fournir, dans ses rapports annuels, de meilleures données sur son rendement.

33.4 Étant donné le rôle important que joue le Bureau, des améliorations à sa gestion s’imposent pour qu’il soit mieux en mesure de s’acquitter de son mandat au sein du système de justice pénale du Canada.

Introduction

Le rôle de l'Enquêteur correctionnel

33.5 Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel (le Bureau) est une entité fédérale qui traite les plaintes des détenus qui purgent des peines de plus de deux ans dans des établissements correctionnels fédéraux. Le Bureau est doté d'un personnel de 16 équivalents temps plein, situé à Ottawa. Il est dirigé par l'Enquêteur correctionnel aidé dans sa tâche par un directeur exécutif, un conseiller juridique, deux directeurs des enquêtes, huit enquêteurs et un petit groupe d'employés de soutien.

33.6 Le budget annuel total du Bureau est de 1,3 million de dollars, dont un montant approximatif d'un million de dollars est affecté aux salaires et aux dépenses liées à la gestion du personnel. Le reste est affecté aux dépenses de fonctionnement telles que les déplacements, les communications, les services publics et les fournitures. L'exercice des fonctions du Bureau exige des visites à intervalles réguliers dans plus de 40 établissements correctionnels fédéraux.

33.7 Le rôle de l'Enquêteur correctionnel consiste à recevoir les plaintes des détenus, à examiner les problèmes à l'échelle du système qui donnent lieu à ces plaintes, à enquêter à cet égard et à en faire rapport. Il peut aussi faire enquête, à sa discrétion, sur tout problème qu'il juge utile d'examiner ou sur toute question portée à son attention par le Solliciteur général. En outre, il est habilité à recommander, le cas échéant, des amendements aux lois, pratiques ou politiques en vigueur. L'Enquêteur correctionnel a tout loisir de décider si une enquête doit être menée; toutefois, la Loi prescrit la façon d'apporter ses conclusions.

L'importance d'avoir, au Canada, un ombudsman pour les détenus

33.8 Même s'il dirige un organisme de taille modeste qui dispose d'un petit budget, l'Enquêteur correctionnel joue un rôle très important d'ombudsman auprès des quelque 15 000 détenus des établissements correctionnels fédéraux du Canada. En 1971, par suite d'une émeute au pénitencier de Kingston, une Commission d'enquête a conclu qu'il convenait de confier à un organisme de l'extérieur le traitement indépendant des griefs des détenus et de réduire ainsi le risque que semblable désordre ne se reproduise à l'avenir. En 1973, conformément à la Partie II de la *Loi sur les enquêtes*, le gouvernement a nommé un commissaire avec le titre d'Enquêteur correctionnel.

33.9 En 1992, le poste d'Enquêteur correctionnel était officiellement créé dans la Partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC). L'organisme a pour mandat d'« enquêter sur les problèmes des détenus ».

Le rôle général d'un ombudsman

33.10 L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Il a pour mission d'exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des services gouvernementaux — en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques. Un bon ombudsman est celui qui augmente la confiance de la population envers l'administration publique.

33.11 Voici quelques–unes des principales caractéristiques des bureaux d'ombudsman, notamment celui de l'Enquêteur correctionnel Canada :

- Il favorise l'accessibilité du service aux personnes qui s'en prévalent.

- Ses membres ont le pouvoir d'enquêter.

- Ses recommandations ne sont pas exécutoires.

Cette dernière caractéristique — le caractère non exécutoire des recommandations — est considérée comme essentielle puisqu'elle garantit que l'ombudsman ne se contentera pas d'être un simple rouage administratif. Si l'on veut que cet ombudsman demeure efficace, il doit être perçu, à la fois par le public et par la bureaucratie, comme entièrement indépendant et impartial.

33.12 La force d'un ombudsman tient à sa capacité de persuader les autres intervenants de la valeur d'une recommandation ou d'une opinion qui émerge d'une enquête particulière. Par conséquent, la relation de travail qu'entretiennent les établissements et l'ombudsman, dans le cadre de son mandat, doit être soigneusement pesée. La nature même du travail a pour inévitable corollaire que cette relation ne peut être ni trop cordiale, ni trop antagoniste. Cet équilibre des tensions créatrices n'est pas facile à atteindre, mais il a une très grande importance.

Prestation du service

33.13 Le processus qu'administre le Bureau est centré sur les plaintes reçues. Ces plaintes peuvent être déposées par écrit ou verbalement — dans ce dernier cas, soit auprès du personnel au cours d'une visite des établissements, soit par téléphone (les détenus peuvent appeler le Bureau à frais virés). Un détenu peut porter plainte devant l'Enquêteur correctionnel, ou encore des amis et des membres de sa famille peuvent le faire en son nom. Après la réception d'une plainte écrite ou téléphonique, le Bureau peut inscrire une entrevue à l'ordre du jour de la prochaine visite à l'établissement d'un des membres du personnel de l'Enquêteur correctionnel. En 1996-1997, les enquêteurs ont mené plus de 2 000 entrevues.

33.14 Habituellement, les problèmes soulevés par les détenus concernent soit les conditions de vie dans les établissements, telles que la paye et les soins de santé, ou encore les décisions du personnel du Service correctionnel Canada qui ont rapport aux transfèrements, aux permissions de sortir et aux visites. Dans l'acception la plus large de son mandat, l'Enquêteur correctionnel intervient officiellement ou officieusement au nom d'un détenu, lorsqu'il reçoit la plainte de ce dernier. Le plus souvent, il tentera de résoudre le problème de concert avec les représentants du Service correctionnel Canada.

33.15 Le Bureau a également pour rôle de fournir de l'information et des avis aux détenus. Parfois, les enquêteurs conseillent au détenu de passer par les rouages du processus de griefs interne du Service correctionnel Canada, lequel comprend quatre paliers dont deux sont propres à l'établissement où réside le détenu. Les deux autres paliers sont gérés à l'administration régionale et à l'administration centrale, respectivement (voir la pièce 33.1).

Pièce 33.1

Volume des plaintes et des griefs pour 1996-1997 dans le Système de griefs à quatre paliers du Service correctionnel

Niveau	Agent du Service correctionnel responsable	Volume
Plainte	Chef de section de l'établissement	16 600
Premier palier de grief	Directeur d'établissement ou directeur de district	2 953
Deuxième palier de grief	Sous–commissaire dans les régions	1 889
Troisième palier de grief	Représentant du commissaire à l'administration centrale	822

33.16 Dans d'autres cas, le personnel de l'Enquêteur correctionnel interviendra en examinant l'affaire de concert avec le personnel du Service correctionnel. Ce genre de collaboration débouche souvent sur la résolution expéditive des problèmes, si on peut concilier, sans autres formalités, les deux facettes du problème. Dans certains de ces cas, lorsqu'il y a eu méprise, le Service correctionnel rectifiera la situation.

33.17 En offrant aux particuliers un examen de l'extérieur, l'Enquêteur correctionnel est bien placé pour redresser les injustices et pour s'attaquer aux lacunes du système (aux problèmes systémiques) qui incitent le détenu à porter plainte. Comme c'est le cas pour tout ombudsman des détenus, le Bureau peut également jouer le rôle de « soupape de sûreté ».

Objet de la vérification

33.18 Notre vérification avait pour but de déterminer jusqu'à quel point les politiques et procédés du Bureau de l'enquêteur correctionnel lui ont permis de s'acquitter efficacement de son mandat. Nous avons fait porter notre examen sur la qualité de la gestion des opérations du Bureau, de la mesure de son rendement et des rapports sur les résultats de ses travaux. On peut trouver à la fin du présent chapitre, sous la rubrique **À propos de la vérification**, des détails sur l'étendue et les critères de vérification. Notre vérification ne s'appliquait pas au Service correctionnel Canada, si l'on excepte les transactions entre le Bureau et ce Service qui découlent du processus de plainte.

33.19 Outre des entrevues avec les membres du personnel de l'Enquêteur correctionnel, un examen de la documentation du Bureau et une étude d'un échantillon de dossiers de cas choisis au hasard, nos travaux de vérification comprenaient des entrevues menées auprès des détenus, du personnel du Service correctionnel Canada, d'autres intervenants et d'autres ombudsmans, tant actuels qu'anciens.

33.20 Nous avons examiné les rapports annuels d'un certain nombre d'autres ombudsmans, tant de ceux qui sont chargés d'autres groupes de citoyens que de ceux qui s'occupent des détenus. Nous avons fait de même pour une partie de leurs manuels de politiques et de procédures ainsi que pour des rapports et des procès–verbaux de comités parlementaires. Nous avons également mené une étude bibliographique approfondie.

33.21 Même si la clientèle du Bureau comprend aussi bien des détenus que des délinquants qui sont sous surveillance dans la collectivité, la plus grande partie des travaux de ce Bureau concerne le milieu carcéral. À des fins de simplification, nous avons utilisé le terme « détenus » au masculin tout au long du présent chapitre, mais il va de soi que nous nous adressons également aux détenues.

Observations et recommandations

Mandat et stratégie

Absence, dans les plans, d'étapes de résolution de problèmes

33.22 L'emprisonnement est une condition qui, de par sa nature, engendre tensions et frustrations et suscite de nombreuses plaintes. La demande de services que reçoit le Bureau est incessante. Comme l'Enquêteur correctionnel en a fait part, tant le volume de la demande pour ses services que la complexité des problèmes à régler se sont accrus ces dernières années. Pourtant, l'Enquêteur correctionnel n'en est pas moins tenu de s'acquitter des responsabilités que lui confère son mandat en fournissant des renseignements sur son existence et sur ses fonctions, en faisant enquête sur les problèmes, en présentant des recommandations pour leur résolution et en procédant à l'examen de toutes les enquêtes entreprises par le Service correctionnel sur des incidents qui ont causé la mort ou un préjudice corporel grave.

33.23 Dans ces conditions, il importe que le Bureau établisse un ordre de priorités pour ses activités et élabore un plan pour les réaliser. Ce plan d'action permettrait à l'Enquêteur correctionnel de concentrer ses efforts sur ses responsabilités clés et à l'organisation de faire le meilleur usage possible de ses ressources. L'Enquêteur correctionnel prépare un plan de dépenses pour le Budget des dépenses, ainsi qu'un plan d'affaires. Toutefois, bien que le Bureau retienne un certain nombre de projets, il ne propose pas d'étapes clairement définies, de priorités relatives et n'indique pas de quelles ressources il va disposer. Par exemple, il ressort de notre vérification que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a mis en évidence le caractère crucial du volume de travail et du maintien d'un processus d'enquête approfondi et efficace, mais qu'il ne dispose pas d'un plan d'action qui lui permette de régler ces questions de manière efficace tout en s'acquittant de ses autres tâches habituelles.

Gestion du volume de travail

33.24 Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel dispose d'un personnel restreint. Les membres du personnel ont indiqué qu'ils se sentaient submergés par la demande et par le volume de travail. Il ressort de notre vérification que le Bureau avait de la difficulté à gérer les processus de travail, à répondre aux plaintes en temps opportun, et à maintenir la fréquence des visites dans les établissements.

33.25 L'année dernière, le Bureau a reçu environ 7 000 communications en provenance des détenus et de leur famille. Il faut consacrer du temps et de l'attention à chaque cas avant de déterminer la façon de le traiter. Certaines demandes comportent peu de travail; d'autres peuvent exiger des travaux d'enquête importants. L'Enquêteur correctionnel estime qu'en moyenne le volume de travail est d'environ 850 prises de contact par enquêteur. Cela s'ajoute aux autres responsabilités qui découlent de la nouvelle législation et d'autres initiatives.

33.26 Le Bureau ne classe pas les prises de contact en fonction du volume de travail qu'elles requièrent. Selon les statistiques que l'on retrouve dans ses rapports, les problèmes réglés par la transmission de renseignements ou par des conseils ou encore les plaintes jugées « prématurées », sont passés de 43 p. 100, en 1992-1993, à 56 p. 100 en 1995-1996 (voir la pièce 33.2). Communiquer de l'information et donner des conseils peut être bénéfique pour les détenus, particulièrement parce qu'ils n'ont pas toujours un accès facile à d'autres sources. Toutefois, les enquêteurs ne disposent d'aucune ligne directrice qui permette de simplifier le traitement des cas qui requièrent moins d'attention. Une meilleure gestion des demandes d'information et de conseils pourrait libérer les ressources limitées du Bureau pour des activités telles que la tenue d'enquêtes conformes aux dispositions de la Loi, et l'examen général qui aborde les causes premières des plaintes.

Pièce 33.2
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

33.27 Un détenu n'est pas tenu d'épuiser toutes les avenues de règlement internes du Service correctionnel Canada avant de solliciter l'intervention du Bureau de l'Enquêteur correctionnel. Par conséquent, quand le Bureau reçoit une plainte, le personnel chargé des enquêtes conseille souvent au prévenu concerné d'en discuter avec le personnel de l'établissement ou de suivre le processus de grief interne. Notre analyse de données a révélé que les cas de ce genre représentent environ 50 p. 100 des cas qui sont communiqués à l'Enquêteur correctionnel. Il se peut que ces cas comprennent certaines plaintes réglées par le transfert d'information ou par des conseils, ou classées comme étant prématurées.

33.28 Nous estimons que dans 15 à 38 p. 100 des cas, le détenu avait adressé la même plainte au Bureau de l'Enquêteur et au Service correctionnel. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer avec précision le nombre de ces cas, en raison des systèmes différents de classement des plaintes adoptés par les deux organismes.

33.29 Tel que le prévoit la Loi, l'Enquêteur correctionnel exerce son pouvoir discrétionnaire pour intervenir parallèlement au Service correctionnel, parce qu'il a conclu que le processus interne du Service correctionnel ne permet pas toujours de régler de façon raisonnable un grief donné. Ce dernier a effectivement révisé son processus

de grief en partie à cause de certaines préoccupations exprimées par l'Enquêteur correctionnel. Toutefois, à notre avis, certains aspects de ce chevauchement peuvent s'avérer superflus. L'Enquêteur correctionnel, dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie globale visant à gérer le volume de travail du Bureau de façon plus efficace, doit se pencher sur ce problème de chevauchement avec le Service correctionnel.

33.30 L'Enquêteur correctionnel devrait améliorer la gestion de son volume de travail en réduisant le chevauchement entre son processus de traitement des plaintes et la procédure de grief interne du Service correctionnel Canada, ainsi qu'en départageant plus clairement les modes de traitement qui s'imposent pour tenir compte des divers types de communications.

Réponse de l'Enquêteur correctionnel Canada : *Le Bureau accepte cette recommandation et reconnaît qu'il a des difficultés à gérer sa charge de travail.*

Nous sommes conscients, depuis quelque temps, du surcroît de travail que le processus de réception des plaintes impose à notre personnel. Cette situation est d'autant plus évidente que nous tentons, conformément à la stratégie énoncée dans le Budget des dépenses principal 1997-1998, d'accroître notre participation aux consultations avec le Service correctionnel au sujet des problèmes systémiques.

En conséquence, nous avons restreint les conditions de prise de contact par téléphone sur des questions non urgentes et nous avons pris des mesures pour rendre plus régulièrement visite aux détenus dans tous les établissements. Avant la modification des conditions de prise de contact par téléphone, le Bureau recevait de 50 à 60 appels téléphoniques par jour. Nous formulerons des directives sur le processus de réception (de contact initial) pour normaliser les décisions de classement, de renvoi et d'intervention prises en réponse aux premiers contacts.

La charge de travail du Bureau dépend, en partie, de l'efficacité des mécanismes internes de règlement des plaintes des détenus mis en place par le Service correctionnel. Bien que l'Enquêteur correctionnel ait critiqué, dans le passé, le processus de règlement des griefs des détenus du Service, il prend bonne note des améliorations qui y ont été apportées récemment. Le Bureau continuera de travailler de concert avec le Service correctionnel à l'élaboration de politiques et de procédures applicables à ce processus, de manière à inventorier les questions dont sont saisis inutilement les deux organismes et à faire en sorte qu'elles soient traitées dès le début par celui qui a compétence.

Une stratégie de communication s'impose

33.31 Un service d'ombudsman n'est utile que si sa clientèle éventuelle est au courant de son existence. Étant donné leur valeur intrinsèque, la plupart des bureaux d'ombudsman ont adopté des stratégies de communication. La Loi enjoint en effet à l'Enquêteur correctionnel de maintenir, pour la gouverne des détenus, un programme de diffusion de l'information sur la fonction du Bureau, sur les circonstances qui autorisent la tenue d'une enquête et sur la question de l'indépendance du Bureau.

33.32 Une stratégie de communication contribue à l'atteinte de deux objectifs importants. Le premier consiste à « promouvoir » le service qui est offert. Le deuxième consiste à expliquer la fonction de l'organisme à ceux qui y ont accès et à décrire ce que cet organisme peut et ne peut pas faire. La compréhension qu'ont les clients de ce qui est possible et de ce qui ne l'est pas réduit les sources de frustration. Cela pourrait également résoudre le volume de demandes superflues et engendrer une plus grande efficience.

33.33 Jusqu'à maintenant, le Bureau s'est appuyé sur l'information fournie dans la trousse de préparation du Service correctionnel, afin d'informer les détenus sur son existence et son mandat. La trousse fournit une brève explication du rôle de l'Enquêteur correctionnel, y compris son indépendance par rapport au Service correctionnel, ainsi que le numéro de téléphone et l'adresse de l'organisme. Afin d'informer sa clientèle, le Bureau envoie

également son rapport annuel à la bibliothèque des détenus, dans tous les établissements correctionnels du Canada. Il sollicite en outre une rétroaction sur le rapport annuel en s'adressant à un groupe choisi de détenus.

33.34 Pour promouvoir l'accès à l'information et diffuser celle–ci, les agents chargés des enquêtes s'efforcent de rendre visite à chaque établissement du Service correctionnel, toutes les six à huit semaines. Pendant ces visites, ils rencontrent des détenus en particulier, ainsi que divers comités de détenus. L'entrevue face à face est le seul moyen qui permette aux détenus dont les capacités d'interaction sociale sont fortement limitées, d'exprimer leurs préoccupations aux représentants de l'Enquêteur correctionnel. Nous avons remarqué qu'au cours des dernières années, les visites que le personnel rend aux établissements ont été moins fréquentes que prévu et n'ont pas été réparties équitablement parmi les établissements. Les consultations que nous avons menées auprès de certains intervenants du système de justice pénale laissent entendre qu'il est nécessaire d'accorder une très haute priorité au maintien de l'accès que peuvent avoir les détenus aux représentants de l'Enquêteur correctionnel, grâce à ces visites.

33.35 Nous avons noté que les ombudsmans des détenus, qui relèvent d'autres autorités, ont poussé plus loin leurs efforts de communication. Ils reconnaissent que la proportion d'analphabétisme et de difficultés d'apprentissage parmi les prisonniers est importante et que ce ne sont pas tous les détenus qui comprennent le français ou l'anglais. Pour relever ce défi, certains d'entre eux ont utilisé des bandes vidéos et des affiches et distribué des brochures dans des langues autres que l'anglais ou le français, en vue d'atteindre l'ensemble de la population carcérale. Certains ont comparé le profil des utilisateurs actuels avec le profil de la population des détenus en général, dans le but de cerner les lacunes du service qui est offert.

33.36 Nous sommes d'avis qu'il est important pour un ombudsman tel que l'Enquêteur correctionnel de veiller à ce que le service qu'il offre soit bien connu de tous les détenus qui en ont besoin, et qu'il leur soit accessible. Il serait faisable pour le Bureau de déterminer, à l'intention des détenus, où il faudrait peut–être une approche plus ciblée pour les renseigner sur son mandat.

33.37 L'Enquêteur correctionnel devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan d'action qui permette de diffuser l'information nécessaire pour faciliter l'accès à ses services, et de mieux faire comprendre son rôle.

Réponse de l'Enquêteur correctionnel Canada : *Le Bureau est tout à fait d'accord avec le vérificateur général : il est important que le service qu'il offre soit bien connu des détenus et qu'il soit accessible à tous.*

Comme nous l'avons mentionné en réponse à la recommandation formulée au paragraphe 33.30, nous nous engageons à affirmer davantage notre présence dans les établissements, et nous profiterons de nos visites pour rencontrer les comités de détenus et tout autre groupe connexe pour leur expliquer en quoi consiste notre rôle et comment accéder à nos services.

Nous avons entrepris un examen de la documentation d'information sur le Bureau, qui fait partie de la trousse de préparation que le Service correctionnel remet aux détenus à l'admission, pour vérifier si elle décrit bien notre rôle et la marche à suivre pour accéder à nos services. Nous entamerons des discussions avec le Service correctionnel pour déterminer s'il serait faisable de concevoir du matériel d'information à l'intention des détenus analphabètes, qui ont des difficultés d'apprentissage ou qui ne comprennent ni l'anglais ni le français, en réponse aux problèmes soulevés dans le Rapport à cet égard.

Le Bureau est en train de préparer, de concert avec divers comités de détenus, une série d'affiches d'information qui seront placées bien en vue dans chaque établissement correctionnel fédéral.

Enquête sur les plaintes

33.38 La Loi stipule que l'Enquêteur correctionnel a pour mandat de mener des enquêtes en rapport avec les problèmes des détenus. Elle octroie au Bureau toute discrétion sur la décision de mener ou non l'enquête visant à résoudre un problème et sur les moyens à prendre à cette fin. Néanmoins, une fois que l'Enquêteur correctionnel a décidé de mener une enquête, la Loi est très précise en ce qui a trait à l'obligation de conclure s'il y a problème ou non (voir la pièce 33.3).

Pièce 33.3

Mandat de l'Enquêteur correctionnel, tel que prévu par la Loi

1. Fait enquête sur les problèmes des détenus qui découlent des décisions, recommandations, actes ou omissions du personnel du Service correctionnel.
2. Après enquête, précise si le problème existe ou non.
3. Un problème existe si
   a) la décision, l'omission ou l'acte du personnel du Service
      - semble avoir enfreint la loi ou une politique officielle;
      - était déraisonnable, injuste, oppressant ou abusivement discriminatoire;
      - était fondé sur une loi, une pratique ou une politique qui est ou peut être déraisonnable, injuste, oppressante ou abusivement discriminatoire;
      - était fondé entièrement ou partiellement sur une erreur de droit ou de fait, ou ...

   b) un pouvoir discrétionnaire a été exercé
      - à des fins irrégulières;
      - pour des motifs non pertinents;
      - compte tenu de considérations non pertinentes;
      - sans fourniture de motifs.
4. Peut recommander que
   - la décision, l'acte ou l'omission soit motivé;
   - la décision, l'acte ou l'omission soit référé à l'autorité compétente pour examen;
   - la décision ou la recommandation soit annulée ou modifiée;
   - l'acte ou l'omission soit corrigé;
   - la loi, la pratique ou la ligne de conduite sur lesquelles sont fondés la décision ou la recommandation, l'acte ou l'omission soient modifiées ou réexaminées.
5. Informera le Ministre si le Service correctionnel n'a pas pris les mesures qui s'imposent dans un délai raisonnable.
6. Maintiendra un programme de communication de renseignements aux délinquants concernant
   a) le rôle de l'Enquêteur correctionnel;
   b) les circonstances dans lesquelles l'enquête peut commencer.

33.39 Selon la Loi, un problème existe lorsqu'une décision, un acte ou une omission du personnel du Service correctionnel contreviennent à la loi ou à une ligne de conduite établie, ou qu'ils sont déraisonnables, injustes, oppressifs ou discriminatoires; ou encore lorsqu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé de façon indue (pour de plus amples renseignements, voir la pièce 33.3). À notre avis, cela signifie que si l'Enquêteur correctionnel décide d'intervenir, il doit d'abord définir le problème présumé. Il ne s'agit pas seulement de respecter l'une des exigences

fondamentales de la Loi, mais également de contribuer à cerner les causes premières des problèmes systémiques du Service correctionnel et de proposer des mesures correctives.

33.40 Il n'est pas facile de déterminer, comme l'exige la Loi, si une décision prise par le personnel du Service correctionnel ou un acte étaient contraires à la loi ou aux politiques ou s'ils étaient injustes, déraisonnables ou oppressifs. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce que l'Enquêteur correctionnel dispose de procédés et de critères pour encadrer le personnel, de façon à ce que le Bureau soit habilité à enquêter de manière approfondie et objective sur un vaste éventail de mesures administratives.

Nécessité d'améliorer de façon marquée les procédures d'enquête

33.41 Notre examen détaillé de 180 dossiers choisis au hasard a révélé certaines faiblesses structurelles dans le processus d'enquête de l'Enquêteur correctionnel. Nous avons constaté qu'il n'existait que peu de politiques et de procédures officielles capables d'aider les enquêteurs à déterminer s'il existe ou non un problème, et à trouver quelle preuve il faudrait fournir pour étayer cette constatation.

33.42 Comme nous l'avons mentionné précédemment, bon nombre des communications des détenus avec le Bureau consistent en des demandes de renseignements ou de conseils. Le reste des cas consistent en des problèmes de diverses natures qui exigent de l'Enquêteur correctionnel différents niveaux d'intervention. L'examen des dossiers nous a permis de constater que même si les enquêteurs avaient classé chaque plainte par sujet (tel que transfèrement, paye ou permission de sortir), le problème lui–même n'y était pas toujours exposé.

33.43 En outre, nous n'étions pas en mesure de déterminer quand et comment le Bureau prenait la décision d'enquêter, ni ce que l'enquête impliquait. Cela signifie que le temps consacré à un cas peut refléter davantage la capacité et l'opiniâtreté du détenu à communiquer les renseignements concernant sa cause, plutôt que l'importance ou l'urgence relative du cas. Par conséquent, il y a un risque que des problèmes semblables ne soient pas traités de façon uniforme.

33.44 Nous avons également relevé d'importants retards dans le traitement de certaines plaintes déposées par les détenus. On nous a dit que certains de ces délais provenaient de la difficulté d'obtenir, en temps opportun, des réponses du Service correctionnel. Toutefois, d'autres retards étaient attribuables aux procédures inappropriées en vigueur au Bureau. Par exemple, notre examen a révélé que 24 p. 100 des causes en suspens n'avaient pas été classées dans le dossier des « suites à donner à une date préétablie », qui garantit un règlement expéditif. En outre, dans la moitié des cas où une « date de rappel » avait été précisée, ces dates remontaient à douze mois.

33.45 Le manque de politiques et de procédures écrites s'est traduit par des carences dans la rigueur et la réceptivité du processus d'enquête. En outre, l'absence d'une méthode pour cerner de façon systématique le problème qui motive la plainte entrave la collecte de données qui pourraient aider à mettre le doigt sur des problèmes systémiques. Ces problèmes pourraient ensuite faire l'objet d'enquêtes de grande portée afin d'aboutir à des solutions durables.

33.46 L'Enquêteur correctionnel devrait élaborer les politiques et les procédures appropriées pour orienter le travail des enquêteurs. Des lignes directrices précises devraient permettre de déterminer le moment de l'enquête et de quelle façon elle devrait être menée pour respecter l'esprit de la Loi.

Réponse de l'Enquêteur correctionnel Canada : *Le Bureau accepte les recommandations du vérificateur général et est d'accord pour faire le nécessaire afin d'améliorer et d'uniformiser la marche à suivre pour décider du stade à partir duquel une prise de contact ou une enquête devient un « problème », et pour décrire la nature de ces « problèmes » en termes conformes aux dispositions de la Loi. Nous reconnaissons également que l'on pourra plus facilement mettre le doigt sur les problèmes systémiques et y trouver des solutions en décrivant plus précisément les problèmes existants et les étapes à suivre dans le cadre du processus d'enquête.*

33.47 L'Enquêteur correctionnel devrait disposer de procédés qui permettent de cerner les problèmes systémiques.

Réponse de l'Enquêteur correctionnel Canada : *Afin de servir de guide dans le processus des enquêtes, le Bureau élaborera des politiques et des procédures qui reflètent les exigences de la Loi et les réalités opérationnelles associées au règlement des plaintes des détenus.*

Les différends avec le Service correctionnel Canada réduisent les possibilités d'amélioration

33.48 Dans le monde des ombudsmans, il existe deux principes fondamentaux d'une extrême importance. Premièrement, les recommandations d'un ombudsman ne sont pas exécutoires pour les organismes dont il a la surveillance. Il s'agit d'une caractéristique essentielle, puisqu'elle assure l'indépendance de l'organisme de surveillance et l'empêche de devenir un simple rouage dans l'administration de l'organisme en question. Deuxièmement, les recommandations faites par un ombudsman doivent être applicables et fondées sur la preuve. La Loi qui gouverne les interventions de l'Enquêteur correctionnel reflète ces principes.

33.49 L'Enquêteur correctionnel dispose de larges pouvoirs d'enquête et d'un accès inconditionnel aux données et aux installations du Service correctionnel. En ayant recours à ces instruments, il peut établir les faits et présenter les cas dont il est saisi à la haute direction du Service correctionnel. Ainsi, l'efficacité de l'Enquêteur correctionnel reflète sa capacité d'utiliser ces outils de manière analytique et de persuader le Service correctionnel d'adopter des mesures correctives raisonnables.

33.50 Nous avons remarqué que certaines des recommandations du Bureau ont amené le Service correctionnel Canada, après des années de discussion, à modifier de façon substantielle certaines de ses politiques et de ses pratiques. Sur la question des permissions de sortir à des fins humanitaires pour assister aux obsèques d'un membre de la famille, par exemple, le Service correctionnel a élaboré des lignes directrices pour clarifier l'esprit de la politique. Nous avons également remarqué que le Service correctionnel a accompli quelques progrès sur des questions telles que les enquêtes sur le « recours à la force » et les procédures disciplinaires à l'égard des détenus. En outre, l'Enquêteur correctionnel a participé à certains des examens menés par le Service correctionnel tels que ceux qui concernent les soins de santé et le placement des délinquants en isolement préventif.

33.51 Toutefois, il ressort clairement de la publication des versions successives des rapports annuels du Bureau que l'Enquêteur correctionnel et le Service correctionnel entretiennent depuis longtemps une relation antagoniste (voir la pièce 33.4). Leurs différends portent pour la plupart sur des divergences de vue quant aux solutions que le Service correctionnel devrait apporter à ce que l'Enquêteur correctionnel a appelé les problèmes systémiques tels que la rémunération des détenus, les transfèrements et l'accès aux programmes. À notre avis, il serait utile que les deux organismes établissent conjointement un processus de résolution et de règlement des problèmes systémiques, de telle sorte que les occasions d'apporter des améliorations durables au système ne soient pas perdues.

Pièce 33.4

Désaccord persistant entre l'Enquêteur correctionnel et le Service correctionnel Canada

En 1992-1993, l'enquêteur correctionnel déclarait que les réponses de l'administration centrale du Service correctionnel étaient souvent « très lentes à venir, et témoign(ai)ent d'une attitude défensive et circonspecte ».

En 1993-1994, l'enquêteur correctionnel notait que la majorité des questions présentées dans son rapport précédent n'avaient pas été résolues.

En 1994, l'enquêteur correctionnel invoquait la disposition de l'article 180 de la Loi et référait sept cas au Solliciteur général en vue d'exercer, sur le Service correctionnel, des pressions supplémentaires pour l'amener à prendre les mesures qui s'imposaient. Le commissaire du Service correctionnel a répondu en réitérant la position du Service sur chacun de ces cas. En ce qui a trait aux questions systémiques, il a avancé qu'étant donné l'importance des divergences d'opinion entre les deux organismes, il était difficile de s'entendre

sur les mesures à prendre à court terme.

Répondant à cette argumentation, l'enquêteur correctionnel, dans son rapport de 1994-1995, a conclu ainsi : « Les réponses [du Service correctionnel] témoignent d'une attitude défensive, ne montrent guère d'appréciation pour l'évolution ou l'importance des problèmes et s'inscrivent, dans le meilleur des cas, dans une série de nouvelles promesses d'action, sans dire quoi que ce soit quant aux résultats attendus des mesures proposées ou à la façon dont ces résultats sont mesurés ou analysés. »

L'enquêteur correctionnel a en outre déclaré dans son rapport annuel de 1995-1996 : « Comme en témoignent mes rapports annuels antérieurs, le Service correctionnel s'est montré sourd à mes recommandations au cours des quelques dernières années. »

33.52 Lorsqu'une relation antagoniste se développe entre un organisme de surveillance et l'organisme gouvernemental qu'il supervise, il est concevable que la responsabilité de ce différend revienne aux deux parties. Par exemple, la juge Arbour, dans l'enquête menée sur les incidents qui se sont déroulés à la prison des femmes, a noté que le Service « a démontré qu'il n'était pas prêt » à accepter les conclusions de l'Enquêteur correctionnel. Parallèlement, en nous fondant sur nos observations précédentes, nous croyons que le chevauchement des mandats des deux organismes ainsi que les faiblesses structurales du processus d'enquête du Bureau ont contribué à cet état de choses.

33.53 Afin de réduire l'éventualité des désaccords, l'Enquêteur correctionnel devrait, en collaboration avec le Service correctionnel, tenter d'établir un processus plus efficace de résolution et de règlement des problèmes systémiques.

Réponse de l'Enquêteur correctionnel Canada : *Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel et le Service correctionnel ont entrepris l'élaboration d'un protocole d'entente pour mieux préciser leurs attentes respectives en ce qui a trait au contenu des communications, aux délais et aux méthodes de résolution de litiges au sujet des faits, des politiques et des dispositions législatives. On espère que cet exercice permettra d'améliorer le processus de résolution des problèmes individuels et systémiques associés aux plaintes des détenus, et de remédier, du même coup, à certains des litiges opposant le Bureau et le Service dont il est fait mention dans le Rapport.*

Cela dit, on doit reconnaître que, même si elle aboutit au résultat escompté, cette démarche ne suffira pas à résoudre toutes les questions existantes. Force est de constater également, compte tenu des répercussions éventuelles des décisions administratives en milieu correctionnel, la nécessité de prendre rapidement les mesures correctives qui s'imposent en cas d'illégalité et d'injustice. Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport annuel, nous continuons d'appuyer la proposition concernant la création d'un tribunal habilité à la fois à imposer l'observation des dispositions législatives et des politiques régissant l'administration des peines, et à remédier aux effets néfastes de la non–observation de ces règles.

Ce tribunal serait saisi de toute affaire d'importance touchant les droits et libertés des détenus, que le Bureau et le Service correctionnel n'ont pas réussi à résoudre, dans les limites des dispositions de la législation actuelle. Le rôle d'une telle instance serait d'appuyer et de compléter le service fourni par le Bureau de l'Enquêteur correctionnel en rendant des décisions objectives et en temps opportun sur des problèmes affectant les détenus, dans le cadre des responsabilités conférées par la loi.

Communication des résultats

Fiabilité douteuse des statistiques tirées de la base de données

33.54 Le Bureau dispose d'un Système de suivi des plaintes qui alimente la base de données dont il a besoin pour gérer ses opérations, et pour mesurer son rendement et en faire rapport. À partir de cette base de données,

l'Enquêteur correctionnel compile les statistiques sur le volume de travail et sur les résultats avant de les intégrer dans son rapport annuel au Parlement.

33.55 Nous avons examiné l'exactitude des données d'un échantillon de cas en vue d'établir la fiabilité de la base de données. Nous avons constaté que le classement des cas, en fonction de leur règlement final, ne constituait pas une mesure homogène. Par exemple, des enquêteurs avaient donné une définition différente des termes « résolu » et « non justifié ». Notre examen a également indiqué que le classement et les comptes rendus d'environ 50 p. 100 des cas qui constituent l'échantillon comportaient des inexactitudes. Par exemple, une plainte peut être jugée « prématurée » et être comptabilisée deux fois : lors du dépôt de la plainte, et à une étape ultérieure après une autre intervention. Ces inexactitudes se sont produites, parce que l'Enquêteur correctionnel n'a pas défini clairement en quoi consistaient une plainte, un problème du détenu, et ce que chaque étape du processus de traitement des plaintes impliquait précisément. L'effet cumulatif de ces lacunes compromet la capacité de l'Enquêteur correctionnel de fournir une information utile, tant aux fins de sa gestion que pour son rapport annuel au Parlement.

33.56 La Loi exige que l'Enquêteur correctionnel présente chaque année au Parlement un rapport sur réalisations de son Bureau. Afin d'accroître la portée de l'information contenue dans ce rapport, le Bureau doit l'accompagner d'une description de ses objectifs, des stratégies utilisées pour les atteindre et des résultats qu'il a obtenus en rapport avec ces objectifs.

33.57 Nous avons examiné les précédents rapports annuels du Bureau, particulièrement ceux qui ont été préparés après la promulgation de la Loi qui le régit. Dans chaque rapport, une section présente, par exemple, des statistiques sur le nombre de cas reçus, par catégorie et par établissement, le nombre d'entrevues réalisées ainsi que le règlement des cas. Cependant, en raison du fait que la base de données est douteuse, nous avons conclu que certaines de ces statistiques ne sont pas fiables.

33.58 Nous croyons également que les résultats des interventions du Bureau pourraient être mesurés de façon plus significative. Par exemple, les statistiques sur le règlement des plaintes pourraient être séparées des statistiques sur les requêtes (voir la pièce 33.5). En outre, le Bureau pourrait faire rapport des résultats de ses interventions, par types de problèmes sur lesquels il a enquêté, et selon leur fréquence — tel que le nombre de cas où il a conclu qu'un acte ou une décision prise par le Service correctionnel était contraire à la Loi — au lieu de ne renvoyer qu'à l'objet traité comme les visites, la préparation des cas, les soins de santé, et ainsi de suite.

Pièce 33.5
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

33.59 Nous avons également remarqué que les rapports annuels des autres bureaux d'ombudsman ont inclus des indicateurs d'efficience, de capacité de réaction et d'efficacité (voir la pièce 33.6). En outre, leurs rapports annuels sont généralement plus équilibrés, au sens où ils fournissent de l'information sur les contraintes d'exploitation des organismes gouvernementaux qu'ils surveillent, ainsi que sur les progrès réalisés au fil des ans. À notre avis, le fait d'inclure une partie de cette information dans le rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel accroîtrait l'utilité du rapport au Parlement.

Pièce 33.6

Quelques indicateurs utiles du rendement de l'ombudsman

- indicateurs d'équité (par exemple, le pourcentage des plaintes non justifiées, total et par catégorie)
- indicateurs de réceptivité (par exemple, temps moyen consacré aux cas)
- indicateurs d'efficacité (par exemple, pourcentage et nombre de conclusions et recommandations acceptées par le Ministère et améliorations apportées aux politiques et aux pratiques du Ministère)

- niveau de satisfaction de la clientèle (par l'entremise de divers mécanismes de rétroaction du client)
- mesures de sa propre conformité avec les normes (telle qu'une liste à cocher sur la question de l'équité)
- comparaison pluriannuelle de certains des indicateurs décrits ci–dessus
- études de cas pour mettre en évidence les problèmes types et les principaux problèmes auxquels font face les détenus
- commentaires sur les causes premières et sur les lacunes systémiques

33.60 L'Enquêteur correctionnel devrait revoir la qualité et l'homogénéité des intrants dans le Système de suivi des dossiers afin d'améliorer la fiabilité de l'information que génère le système.

Réponse de l'Enquêteur correctionnel Canada : *Le Bureau accepte les deux recommandations formulées par le vérificateur général.*

Au chapitre de la qualité et de la fiabilité des données entrées dans le système existant, on a entrepris de fournir au personnel une formation complémentaire au sujet des différentes catégories de plaintes et de la portée des décisions rendues. En outre, on procédera à une vérification aléatoire de la qualité des données une fois par trimestre.

33.61 L'Enquêteur correctionnel devrait faire rapport de ses résultats de façon plus significative, par exemple, en séparant les plaintes et les enquêtes lorsqu'il fait état de ses statistiques de règlement, et en élaborant certains indicateurs de résultats supplémentaires pour qu'ils soient inclus dans le rapport annuel.

Réponse de l'Enquêteur correctionnel Canada : *En ce qui a trait à l'amélioration de la présentation des résultats et à la définition de nouveaux indicateurs de ces résultats, le Bureau entreprendra, en consultation avec d'autres ombudsmans agissant aux paliers fédéral et provincial, un examen de la situation actuelle pour déterminer quels sont les éléments d'information requis, tant pour les besoins de la gestion que pour les besoins de la présentation de rapports, et quelle est la meilleure méthode pour saisir ces données, compte tenu des exigences opérationnelles et des ressources disponibles.*

Conclusion

33.62 L'objectif de cette vérification consistait à déterminer si le Bureau de l'Enquêteur correctionnel avait ou non réussi à s'organiser de manière efficace pour s'acquitter de son mandat. Nous avons noté que le Bureau est entré en fonction en 1973, doté du mandat imprécis que lui conférait la *Loi sur les enquêtes*. Il a, depuis, accumulé un ensemble de pratiques qui n'ont pas été assujetties à quelque examen que ce soit, avant notre vérification. Nous avons constaté qu'en dépit du fait qu'elles contribuent souvent à résoudre les plaintes individuelles, ces pratiques ne mènent pas à un traitement efficient et uniforme des cas et elles ont contribué à l'émergence d'une relation antagoniste avec le Service correctionnel du Canada.

33.63 Le Bureau opère dans un environnement où ses services sont en demande incessante et où sa relation avec le Service correctionnel Canada doit être soigneusement équilibrée. Notre vérification nous a amenés à conclure que le Bureau doit améliorer ses stratégies, ses politiques et ses pratiques s'il veut gérer son volume de travail de manière efficace, communiquer avec les détenus et enquêter sur leurs problèmes de manière approfondie, et maintenir une relation harmonieuse avec le Service correctionnel.

33.64 Bien que nous ayons attiré l'attention sur un certain nombre de problèmes au sein de l'organisme, nous devons souligner que le Bureau joue un rôle important lorsqu'il s'agit de traiter de manière équitable ceux qui

purgent leur peine et de réduire le risque d'émeute ou d'agitation dans les prisons canadiennes. Les problèmes que nous avons relevés devraient et pourraient être résolus de telle sorte que le Bureau de l'Enquêteur correctionnel puisse mieux jouer son rôle au sein du système de justice pénale du Canada.

Commentaires généraux de l'Enquêteur correctionnel Canada : *Le chapitre 33 du Rapport du vérificateur général présente une analyse détaillée des opérations du Bureau de l'Enquêteur correctionnel et un résumé de son rôle à titre d'ombudsman. Le chapitre souligne l'importance du rôle de l'Enquêteur correctionnel à titre d'ombudsman chargé de la protection des détenus, et propose une série de recommandations pratiques et opportunes qui aideront le Bureau à mieux remplir son mandat au sein du système de justice pénale du Canada.*

Deux facteurs méritent d'être pris en considération dans l'étude des observations et recommandations formulées dans le chapitre, bien qu'ils ne fassent pas partie du cadre de la présente vérification.

Le premier a trait au fait que tous les ombudsmans soumettent leurs observations et recommandations à un ministère, au Parlement et au public, particulièrement celles qui portent sur des questions qui n'ont pas été réglées avec l'organisme gouvernemental visé. L'efficacité des interventions de l'ombudsman repose sur cette faculté de porter certaines questions à l'attention d'autres parties, compte tenu de la nature non exécutoire des recommandations formulées. C'est là une manière de souligner que la responsabilité de la résolution des problèmes, particulièrement dans un milieu comme celui des services correctionnels, n'incombe pas seulement à l'organisme gouvernemental visé et à l'ombudsman.

Le second facteur digne de mention concerne les ressources dont dispose le Bureau. Le vérificateur général note qu'il s'agit d'un petit organisme doté d'un budget modeste. Il ajoute que la demande de nos services est incessante, et que nos domaines de compétence se sont élargis depuis la promulgation de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, en 1992. En outre, depuis cette date, on enregistre un accroissement sans précédent, tant de la population carcérale que du nombre d'établissements correctionnels fédéraux. Notre effectif n'a pas été révisé depuis 1992.*

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si le Bureau de l'Enquêteur correctionnel avait réussi à s'organiser de manière efficace pour s'acquitter pleinement de son mandat. Nous nous sommes concentrés sur les pratiques que le Bureau a établies pour s'acquitter de ce mandat ainsi que sur les méthodes et stratégies adoptées pour gérer ses opérations, mesurer son rendement et rendre compte de ses résultats.

Étendue

L'étendue de notre vérification englobe tous les aspects des interventions de l'Enquêteur correctionnel, depuis la réception de la plainte jusqu'au compte rendu des résultats devant le Parlement. Elle ne comprend pas d'examen du Service correctionnel autre que les transactions entre le Bureau et ce Service, qui découlent du processus de plainte.

Critères

Au sein du Bureau, nous nous attendions à trouver

- un cadre redditionnel approprié;
- des mécanismes qui lui permettent de remplir son mandat;
- une gestion opérationnelle efficiente;
- des systèmes et des procédures qui permettent de mesurer son rendement et d'en faire rapport.

Équipe de vérification

Jayne Hinchliff–Milne
Patricia MacDonald
Jocelyne Therrien

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Robert W. Chen.

Chapitre 34

Commission des plaintes du public contre la GRC

Table des matières

	Page
Points saillants	34-5
Introduction	34-7
Le mandat de la Commission est de fournir une révision indépendante	34-7
La Commission révise diverses plaintes du public	34-8
Organisation et ressources	34-9
Objet de la vérification	34-10
Observations et recommandations	34-10
Mandat et planification	34-10
La Commission a établi des systèmes et des pratiques pour remplir son mandat	34-10
Une stratégie de communication s'avère nécessaire	34-11
Révision des plaintes du public	34-11
Le processus de révision est lent	34-11
Il faut un mandat pour les audiences tenues dans « l'intérêt public »	34-13
Les membres de la Commission ont besoin de formation sur la tenue d'audiences publiques	34-14
Mesure et communication des résultats	34-14
La Commission doit améliorer la mesure de ses délais d'exécution	34-14
La communication des résultats exige une démarche uniforme	34-16
Conclusion	34-18
À propos de la vérification	34-19
Pièces	
34.1 Nombre de plaintes et de renvois reçus par la Commission	34-8
34.2 Règlement des allégations sur lesquelles la GRC a enquêté	34-17

Commission des plaintes du public contre la GRC

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Robert W. Chen

Points saillants

34.1 La Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada (GRC) est responsable de la révision des plaintes du public touchant la conduite de membres de la GRC. Même si elle dispose d'un petit budget (3,5 millions de dollars), la Commission peut, grâce à ses révisions, améliorer la transparence du processus des plaintes et aider la GRC à améliorer ses pratiques policières.

34.2 Même si la Commission a formulé la nécessité d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de communication, il lui reste à parachever son plan en vue d'informer les Canadiens de leur droit de demander une révision s'ils ne sont pas satisfaits de la façon dont la GRC a réglé leurs plaintes.

34.3 La Commission met du temps à réviser les plaintes et à tenir des audiences publiques. Elle doit améliorer sa façon de travailler en rationalisant le processus de révision et en offrant une formation appropriée aux membres de la Commission qui sont responsables de la tenue des audiences publiques.

34.4 La Commission doit aussi améliorer ses mesures du rendement. Même si les statistiques que la Commission fournit dans son rapport annuel sont utiles, elles sont souvent incomplètes ou contradictoires. La Commission doit redoubler ses efforts pour tracer un tableau plus complet de son rendement, qui prouve tant sa contribution au processus des plaintes du public que l'efficacité de ce processus.

Introduction

34.5 La GRC est la force policière fédérale du Canada. Aux termes de marchés de services, elle agit aussi comme force policière pour toutes les provinces (sauf l'Ontario et le Québec), les deux territoires et près de 200 municipalités. Près de la moitié de ses membres sont affectés aux services de police provinciaux et municipaux. Ces activités les mettent en relation avec le public plus souvent que ne le font les activités liées à l'application des lois fédérales. C'est donc dans le cadre de ces activités policières que les membres de la GRC sont le plus susceptibles de faire l'objet de plaintes.

34.6 La Commission des plaintes du public contre la GRC est une institution importante dans notre système démocratique. Elle a été créée par le Parlement pour faire en sorte que les membres de la GRC, à qui la loi confère des autorisations et des pouvoirs spéciaux, rendent bien compte de leur conduite au public.

34.7 Avant septembre 1988, toute personne désireuse de se plaindre de la conduite d'un membre de la GRC devait déposer une plainte auprès de la GRC même. Si le plaignant n'était pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC, son seul recours était de demander réparation par l'intermédiaire des tribunaux.

34.8 Deux rapports importants, le Rapport Marin (1974) et le Rapport McDonald (1977), ont déterminé que l'absence d'une autorité indépendante chargée de réviser la façon dont la GRC réglait les plaintes du public constituait une faiblesse du système. La nécessité d'une révision indépendante était manifeste, parce qu'il semblait difficile pour la GRC d'enquêter elle–même sur les allégations de conduite abusive formulées contre ses propres membres. La GRC ne pouvait pas être à la fois le superviseur de ses membres et l'ultime arbitre des plaintes formulées à leur endroit. Les auteurs des deux rapports ont laissé entendre que les plaignants et les membres de la GRC visés par les plaintes étaient en droit d'avoir une confiance absolue dans la GRC, confiance que pouvait leur procurer un organisme externe doté du pouvoir de réviser les allégations d'inconduite de la part des membres de la GRC.

34.9 Dans les années 70, un certain nombre de gouvernements provinciaux avaient établi des commissions de police pour surveiller le traitement des plaintes du public contre la conduite de la police. Cette mesure partait du principe selon lequel les pouvoirs spéciaux que détenait la police sur le public devaient être contrebalancés au moyen d'une révision juste et impartiale des plaintes par un organisme civil indépendant. L'organisme civil devait ainsi renforcer l'obligation redditionnelle de la police envers la collectivité, ce qui devait accroître la confiance du public et, en bout de ligne, améliorer les pratiques policières.

Le mandat de la Commission est de fournir une révision indépendante

34.10 Établie par la *Loi sur la GRC*, la Commission des plaintes du public contre la GRC est entrée en service le 30 septembre 1988. Elle a été créée pour recevoir les plaintes et pour assurer un processus externe et indépendant de révision, d'enquête et d'audience à l'égard des plaintes contre la conduite de membres de la GRC dans l'exercice de leurs fonctions.

34.11 Le processus des plaintes comporte trois étapes : réception des plaintes et enquête par la GRC; révision et, au besoin, enquête par la Commission si le plaignant n'est pas satisfait du règlement de sa plainte par la GRC; audience par la Commission si le président conclut qu'une audience est souhaitable.

34.12 Les membres du public peuvent déposer une plainte en communiquant avec la Commission, avec une autorité provinciale responsable de recevoir les plaintes contre la police et d'enquêter sur ces plaintes ou encore avec la GRC elle–même. Une plainte reçue par la Commission ou par les autorités provinciales est envoyée à la GRC, qui est responsable de l'enquête initiale sur toutes les plaintes. Au moment où le plaignant reçoit avis du

règlement de sa plainte par la GRC, il peut renvoyer sa plainte à la Commission pour révision, s'il n'est pas satisfait du règlement. La pièce 34.1 fait état de la charge de travail de la Commission pour les trois derniers exercices, excepté les audiences publiques.

Pièce 34.1

Nombre de plaintes et de renvois reçus par la Commission

	Plaintes reçues par la Commission	Plaintes reçues par la GRC	% des plaintes reçues par la Commission	Renvois à la Commission pour révision
1994-1995	919	2 212	41,5 %	231
1995-1996	1 018	2 592	39,3 %	308
1996-1997	1 002	2 384	42,0 %	299

Source : Rapports annuels de la Commission

34.13 En plus de réviser les plaintes dont il est saisi, le président de la Commission peut, en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui confie la loi, déposer lui–même une plainte s'il croit qu'il existe des motifs raisonnables pour enquêter. La loi accorde aussi au président le pouvoir discrétionnaire d'enquêter sur une plainte ou de demander la tenue d'une audience dans « l'intérêt public », que la GRC ait été saisie de la plainte ou non.

34.14 Après une révision ou une audience, la Commission prépare un rapport pour faire état de ses constatations et de ses recommandations lorsqu'elle n'est pas satisfaite du règlement de la plainte par la GRC. Le rapport est envoyé tant au commissaire de la GRC qu'au solliciteur général. Le commissaire doit réviser la plainte à la lumière du rapport et informer la Commission et le solliciteur général de toute autre mesure qui sera prise. Si le commissaire de la GRC décide de ne pas donner suite au rapport de la Commission, il doit en indiquer les raisons à la Commission et au solliciteur général.

34.15 Le président de la Commission prépare alors un rapport final et l'envoie au plaignant, au membre de la GRC dont la conduite est remise en question, au commissaire de la GRC et au solliciteur général. À l'occasion, une partie à une plainte ira plus loin en s'adressant aux tribunaux, en informant les médias ou en attirant l'attention du solliciteur général ou du Parlement sur l'affaire.

34.16 Si le président est d'accord avec le règlement de la plainte par la GRC, un rapport en ce sens est envoyé au plaignant, au membre impliqué, au commissaire et au solliciteur général.

La Commission révise diverses plaintes du public

34.17 Même si, aux yeux de chaque plaignant, sa plainte est importante, la Commission révise des plaintes de gravité diverse. Des plaintes ont été déposées, parce que des membres de la GRC ont fait preuve d'une « attitude répréhensible » — ils ont été brusques ou discourtois. D'autres plaignants ont allégué que la GRC avait fait usage de force abusive ou qu'ils avaient été victimes de voies de fait pendant qu'ils se trouvaient sous garde policière. Par exemple, un homme s'est plaint qu'un membre de la GRC avait fait usage de force abusive au moment où il l'avait arrêté et où il l'avait conduit dans une cellule du détachement de la GRC. Le membre de la GRC a déclaré que l'homme avait bu et qu'il avait adopté une attitude provoquante. Après le règlement de la plainte par la GRC, le plaignant a renvoyé la plainte devant la Commission pour révision. La Commission a constaté que l'agent avait fait usage de force raisonnable au moment de l'arrestation, mais que la force dont il avait fait usage au détachement était inappropriée. La Commission a recommandé que le membre présente des excuses au plaignant.

34.18 Cependant, les plaignants peuvent parfois lier la conduite abusive de membres particuliers à des faiblesses de nature systémique, comme le manque de formation ou l'absence d'une politique adéquate. Dans ces cas, la

Commission peut recommander à la GRC de remédier aux faiblesses systémiques. Même si l'application des recommandations de la Commission n'est pas obligatoire, la GRC en a accepté et appliqué un bon nombre afin d'améliorer ses pratiques policières.

34.19 Par exemple, un homme s'est plaint qu'un membre de la GRC n'avait pas enquêté de façon appropriée sur l'agression sexuelle présumée dont sa fille avait été victime. La Commission a recommandé que le membre mis en cause dans la plainte reçoive un complément de formation sur les techniques d'enquête et qu'une politique au sujet de l'enregistrement sur bande vidéo des témoignages d'enfants appelés à comparaître au sujet de plaintes d'agression sexuelle soit élaborée au niveau divisionnaire. En réponse à cette recommandation, la GRC s'est engagée à revoir sa politique nationale dans ce domaine.

34.20 Comme le montre cet exemple, les relations entre la Commission et la GRC peuvent produire des résultats positifs. Nous avons aussi appris qu'elles pouvaient créer des tensions : les membres de la GRC croient parfois que les révisions de la Commission remettent leur travail en doute et les empêchent de faire ce qu'ils doivent faire, c'est–à–dire protéger les Canadiens. La direction de la GRC a parfois eu l'impression que la Commission s'ingérait dans la gestion interne de l'organisation. Toutefois, une fonction de révision externe peut produire une saine « tension créative » qui peut resserrer l'obligation redditionnelle de la police envers le public et améliorer les services de police.

Organisation et ressources

34.21 La Commission dispose d'un budget de 3,5 millions de dollars, dont environ deux millions représentent les traitements et les avantages sociaux. Les services professionnels et spéciaux constituent la deuxième grande dépense de fonctionnement, les traitements venant au premier rang.

34.22 Le président de la Commission est nommé par décret du gouverneur en conseil à titre de membre à temps plein. De même, des membres à temps partiel sont nommés pour représenter les provinces et les deux territoires qui reçoivent des services de police de la GRC. La Commission est appuyée par 33 employés à temps plein répartis dans trois bureaux.

34.23 Le siège social de la Commission est situé à Ottawa et ses bureaux régionaux, à Vancouver et à Edmonton. Même si les trois bureaux reçoivent des plaintes, ces dernières sont toutes examinées par le bureau d'Ottawa.

Objet de la vérification

34.24 Notre but était de déterminer si la Commission des plaintes du public contre la GRC s'est organisée de manière à remplir son mandat. Notre examen a surtout porté sur les systèmes et les pratiques mis en place par la Commission pour s'acquitter de son mandat, gérer ses activités, mesurer son rendement et communiquer ses résultats. Des précisions sur l'étendue et des critères de la vérification se trouvent à la fin du chapitre dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Mandat et planification

La Commission a établi des systèmes et des pratiques pour remplir son mandat

34.25 La *Loi sur la GRC* énonce clairement le mandat de la Commission et définit les rôles et les responsabilités respectifs de la Commission et de la GRC dans le processus de traitement des plaintes du public.

34.26 Au cours de notre vérification, nous avons interviewé la haute direction et le personnel opérationnel. Nous avons aussi examiné les guides sur la politique et les modalités, les comptes rendus des réunions du Comité de direction, les plans et les budgets de fonctionnement, les rapports annuels et d'autres documents pertinents, comme l'énoncé de mission, pour déterminer à quel point la Commission s'était acquittée efficacement de son mandat.

34.27 Nous avons constaté que la Commission et la GRC, au fil des ans, avaient fait appel aux tribunaux ou à des ententes administratives pour régler un certain nombre de questions importantes, d'ordre juridique et liées à leurs mandats. Deux grandes questions restent à régler — la communication aux plaignants et à la Commission des mesures disciplinaires précises imposées aux membres de la GRC qui se sont mal conduits et la publication des rapports finals de la Commission. La Commission continue de chercher une solution à ces questions.

34.28 Les systèmes et les pratiques de la Commission sont décrits dans divers manuels. Par exemple, le *Guide de la politique et des modalités en matière de plaintes* délimite clairement les rôles et les responsabilités du président et de son personnel pour ce qui est du processus des plaintes et du processus de révision.

34.29 Il incombe notamment à la Commission d'informer le public de son existence et de sa fonction, de recevoir les plaintes, de revoir les plaintes réglées par la GRC qui lui sont renvoyées par des plaignants insatisfaits, d'ordonner et de tenir des audiences publiques et de formuler des recommandations visant à produire des changements positifs dans les pratiques policières de la GRC.

34.30 Même si la Commission a généralement établi des systèmes et des pratiques pour s'acquitter de son mandat, elle n'a pas adopté, face à la planification, une approche qui oriente ses efforts vers les secteurs prioritaires. D'après notre examen, la Commission a articulé un énoncé de mission et défini ses buts et ses priorités dans ses documents de planification. Les plans utilisés à des fins internes sont les mêmes que ceux qui sont publiés dans la Partie III du *Budget des dépenses*. Dans les secteurs nécessitant une attention particulière, il faut des plans d'action plus détaillés. Durant notre vérification, nous avons décelé deux secteurs à l'égard desquels aucun plan d'action spécifique n'avait été élaboré pour donner suite aux initiatives énoncées dans la Partie III — la réception et la révision rapide des plaintes, et l'amélioration des communications en vue d'informer le public de l'existence et du mandat de la Commission.

Une stratégie de communication s'avère nécessaire

34.31 Depuis qu'elle est entrée en activité, la Commission reconnaît que le droit de demander la révision d'une plainte n'est d'aucune utilité pour quiconque ignore l'existence de ce droit. La Commission a mené plusieurs études pour déterminer les problèmes de communication qu'il faut régler. Selon l'une de ces études, l'utilisation en anglais de l'acronyme RCMP au début du titre de la Commission incite et avait même amené le public à croire que la Commission faisait partie de la GRC au lieu d'y voir un organisme indépendant. Le nom de la Commission en français — la Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada — ne pose pas le même problème. Une autre étude a révélé que le simple citoyen ne peut qu'être désorienté en constatant l'existence, dans

sa province, de deux systèmes différents de règlement des plaintes du public et de deux organismes d'examen externe — l'un pour la GRC et l'autre pour les services de police locaux. Une troisième étude a fait ressortir la diversité de la population cible et, par conséquent, la nécessité d'une stratégie de communication à volets multiples.

34.32 Toutefois, malgré ses nombreuses tentatives au cours des cinq dernières années, la Commission ne dispose toujours pas d'une stratégie de communication qui lui permette de définir des mesures précises en vue de régler ces problèmes.

34.33 L'étude que Statistique Canada a réalisée en 1995 pour le compte de la Commission a révélé que même si 70 p. 100 des plaignants sondés savaient que la Commission constituait un organisme distinct, seulement 21 p. 100 d'entre eux étaient conscients qu'elle était indépendante de la GRC. À notre avis, cette idée fausse découle en grande partie du fait que la Commission a omis d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de communication pour informer le public de son rôle d'organisme de surveillance civile indépendant.

34.34 La Commission devrait élaborer une stratégie de communication afin de mieux sensibiliser le public à son existence et à son mandat ainsi qu'à son indépendance face à la GRC.

***Réponse de la Commission** : La Commission des plaintes du public contre la GRC est entièrement d'accord avec cette recommandation. Elle a élaboré trois ébauches de plans et de stratégies de communication au cours des cinq dernières années, mais n'a pas encore approuvé une version définitive. La Commission s'engage à produire un plan et une stratégie de communication d'ici le 31 mars 1999.*

Il convient de souligner que le mandat de cinq ans du président de la Commission est échu et qu'il faudra un certain temps au nouveau président pour être bien au fait des opérations et des activités de la Commission. Il faudra donc prévoir un certain temps pour ce processus de familiarisation.

Révision des plaintes du public

Le processus de révision est lent

34.35 La Commission possède un *Guide de la politique et des modalités en matière de plaintes*. Il s'agit d'un outil important grâce auquel toutes les plaintes renvoyées à la Commission à des fins de révision sont traitées d'une façon juste et uniforme. Selon notre examen de dossiers choisis et d'après nos observations du processus de révision des plaintes, la Commission avait bel et bien traité les plaintes dont elle avait été saisie conformément aux procédures prescrites (voir le paragraphe 34.11).

34.36 D'après le sondage mené en 1995 par Statistique Canada, 75 p. 100 des plaignants et 69 p. 100 des membres de la GRC qui avaient été sondés ont mentionné que la Commission prenait trop de temps pour faire ses révisions. Dans son rapport annuel, la Commission a indiqué qu'en 1995-1996, la durée moyenne de ses révisions était d'environ 160 jours, dans les cas où elle était d'accord avec le règlement de la plainte par la GRC. Dans les cas où elle n'était pas d'accord avec le règlement de la plainte par la GRC, la durée de la révision s'établissait à environ 340 jours. Ces deux résultats dépassaient l'objectif de 90 jours que la Commission s'était fixé. Depuis, la Commission a modifié son objectif, pour le faire passer à 120 jours.

34.37 Dans le passé, lorsque le nombre de plaintes à réviser a augmenté et que les délais d'exécution se sont allongés à leur tour, on a engagé du personnel supplémentaire pour une période déterminée. La Commission a pu ainsi améliorer ses délais d'exécution, mais elle n'a pas éliminé l'arriéré. Comme l'approche actuelle ne prévoit aucune stratégie ni mesure de soutien pour améliorer la situation, l'arriéré augmente de nouveau. Selon un rapport interne récent, l'arriéré de la Commission a augmenté pour atteindre environ 400 cas, ce qui dépasse sa charge de

travail annuelle. Notre vérification a permis de déterminer des possibilités de rationaliser le processus de révision et d'améliorer les délais d'exécution.

34.38 Par exemple, le mécanisme de contrôle de la qualité utilisé par la Commission pourrait être simplifié et rationalisé. Étant donné que le président signe tous les rapports de la Commission, chaque rapport doit subir une multitude de contrôles de la qualité, dont l'examen par le Comité de révision des plaintes. Le processus prend donc du temps. Dans un rapport de vérification interne, cette faiblesse était mise en lumière et l'on y formulait des recommandations que la Commission a adoptées pour simplifier et rationaliser la fonction de son Comité de révision des plaintes. Toutefois, nous avons remarqué que le Comité continue à consacrer beaucoup de temps à la révision de la qualité de chaque rapport et à débattre de questions qui ont déjà été réglées dans des cas similaires.

34.39 La Commission a récemment installé un système de consultation des rapports qui renferme tous les détails de chaque plainte révisée, y compris les constatations et les recommandations. Bien que le système puisse être utilisé pour accéder aux cas « créant un précédent », le personnel de la Commission n'a pas encore reçu de formation pour pouvoir l'utiliser et ainsi faire en sorte que des plaintes similaires soient traitées de façon uniforme. Cela alors semble indiquer que la Commission a alors raté l'occasion de rationaliser le processus et d'abréger le délai dont elle a besoin pour faire ses révisions.

34.40 La Commission devrait chercher des moyens d'améliorer ses délais d'exécution, notamment rationaliser son processus de révision et former son personnel pour qu'il puisse utiliser le système de consultation des rapports.

Réponse de la Commission *: La Commission des plaintes du public contre la GRC est d'accord avec la recommandation. Sachant que le processus peut parfois être lent, la Commission s'est employée au cours des dernières années à l'accélérer. Dans la Partie III du Budget des dépenses pour 1997-1998, la Commission a fait part de ses inquiétudes quant aux délais de révision des plaintes. Elle s'est engagée à réduire de 30 jours le temps qu'il lui faut pour produire un rapport final au cours des trois prochains exercices. La Commission est déterminée à poursuivre cette initiative chaque année afin de réduire davantage les délais d'exécution.*

En ce qui concerne le système de recherche documentaire pour les rapports, la Commission s'engage à initier les nouveaux membres du personnel de la Commission à son utilisation et à offrir des cours de perfectionnement aux autres.

Il faut un mandat pour les audiences tenues dans « l'intérêt public »

34.41 La Loi a doté le président du pouvoir de demander la tenue d'une audience publique soit dans le cadre d'une révision normale, soit dans « l'intérêt public ». La Commission nous a dit qu'une audience qui s'inscrit dans une révision normale porte généralement sur une plainte précise. Toutefois, une audience tenue dans l'intérêt public porte non seulement sur une plainte précise, mais aussi sur des questions sous–jacentes ou liées à l'inconduite dont il est question dans la plainte.

34.42 Depuis son entrée en service en 1988, la Commission a tenu 16 audiences, dont 11 dans l'intérêt public. Les audiences publiques fournissent l'occasion de jeter un coup d'oeil sur les opérations de la GRC et de resserrer l'obligation qu'a cette dernière de rendre des comptes à la collectivité. Cette démarche répond à l'objectif selon lequel une surveillance civile indépendante doit être exercée. Toutefois, les audiences sont longues et coûteuses. L'audience publique la plus longue de la Commission a duré presque quatre ans et la plus dispendieuse jusqu'à maintenant a coûté plus de 600 000 $ à la Commission.

34.43 La GRC, qui est toujours partie aux audiences, a critiqué la façon dont les audiences tenues dans l'intérêt public ont été dirigées. Dans les commentaires qu'elle a formulés sur une audience récente, la GRC a indiqué que le comité d'audience avait permis que soient entendus des témoignages non pertinents, que soient appelés des témoins

étrangers à l'audience, que soient présentées des allégations non fondées au sujet d'incidents sans rapport avec la question et que soient tenues des discussions hors sujet. Nos entrevues avec les membres du comité d'audience, l'avocat et le personnel de la Commission ont fait ressortir des préoccupations semblables.

34.44 Même si l'on a reproché à la Commission de prendre trop de temps pour mener ses audiences à terme, cette dernière doit continuer à entendre des questions d'intérêt public importantes pour remplir son mandat. Toutefois, nous estimons qu'à cet égard, la Commission doit améliorer considérablement sa façon de tenir des audiences publiques, d'une part, en établissant un mandat clair et précis pour chaque audience et, d'autre part, en formant ses membres pour qu'ils puissent mener des audiences.

34.45 Comme nous l'avons indiqué, le président a le pouvoir de demander la tenue d'audiences dans l'intérêt public. La position de la Commission est la suivante : la décision de tenir une audience publique sera fondée sur le jugement du président une fois qu'il aura soigneusement examiné l'affaire. Nous avons remarqué que les raisons pour lesquelles le président a demandé la tenue d'une audience n'ont pas été consignées ni fournies systématiquement aux membres du comité d'audience. Résultat : des audiences publiques ont été demandées et menées sans mandat ni critères énonçant les questions d'intérêt public à prendre en considération. Notre examen des dossiers d'audience a confirmé l'absence de mandat. Les membres des comités d'audience et les autres parties aux audiences ont aussi indiqué que cette question les préoccupait.

34.46 Un groupe de travail établi en 1995 pour examiner la *Loi sur la GRC* a proposé une modification qui obligerait le président à déterminer quelles sont les préoccupations d'intérêt public en jeu au moment de demander la tenue d'une audience publique. Il a signalé qu'une telle exigence aiderait toutes les parties à se préparer aux audiences. Une audience plus ciblée prendrait moins de temps et, par conséquent, coûterait moins cher. En attendant l'adoption des changements législatifs proposés, le président est autorisé à envisager des mesures administratives pour énoncer le mandat des audiences.

34.47 Le président de la Commission devrait établir un mandat clair et précis pour les audiences tenues dans l'intérêt public.

***Réponse de la Commission** : Cette recommandation [devait faire] l'objet de discussions par les membres de la Commission avant qu'une réponse puisse être préparée. Ces discussions [devaient avoir lieu] du 29 au 31 octobre 1997. Ensuite, la Commission [devait préparer] sa réponse.*

Les membres de la Commission ont besoin de formation sur la tenue d'audiences publiques

34.48 Les membres de la Commission sont nommés par décret du gouverneur en conseil. La Commission n'a officiellement rien à dire dans le choix de ses membres. Nous remarquons que la plupart des membres ont une formation juridique, mais pas nécessairement d'expérience en gestion d'audiences publiques. Pour diriger et gérer efficacement des audiences publiques, ils doivent avoir une bonne connaissance du droit administratif et une bonne compréhension des règles et des formalités, étant donné que de telles procédures font souvent intervenir de nombreuses parties intéressées et comportent des arguments juridiques complexes.

34.49 Malgré cela, les membres de la Commission, qui peuvent être assignés à des audiences publiques, ne reçoivent aucune formation officielle sur la tenue de ces audiences. Même si les membres ont dit avoir besoin de formation, la Commission a invoqué le manque d'argent pour ne pas leur en donner.

34.50 Au cours des dernières années, on a vu croître la demande de formation appropriée pour les personnes nommées par le gouverneur en conseil qui sont chargées de diriger des audiences publiques. Résultat : le gouvernement fédéral a établi un programme de formation en trois volets afin de fournir aux membres des tribunaux des connaissances et des compétences suffisantes pour diriger des audiences publiques. Bien que la Commission

soit au courant de l'existence de ce programme de formation et que son conseiller juridique soit l'un des formateurs, aucun de ses membres ne l'a suivi.

34.51 La Commission devrait voir à ce que ses membres reçoivent la formation appropriée avant de se voir confier la charge de diriger des audiences publiques.

***Réponse de la Commission** : Cette recommandation [devait faire] l'objet de discussions par les membres de la Commission avant qu'une réponse puisse être préparée. Ces discussions [devaient avoir] lieu du 29 au 31 octobre 1997. Ensuite, la Commission [devait préparer] sa réponse.*

Mesure et communication des résultats

34.52 La Commission a mis en oeuvre une base de données de suivi des plaintes qui renferme notamment des descriptions précises et des dates clés à l'égard de chaque plainte dont elle est saisie à des fins de révision. La Commission peut se servir de la base de données pour déterminer sa charge de travail et calculer les délais d'exécution de ses révisions. Même si ces données constituent des statistiques utiles, nous avons certaines réserves quant à la signification et à l'exactitude de ces mesures des résultats.

La Commission doit améliorer la mesure de ses délais d'exécution

34.53 Notre examen de la base de données comme telle a révélé que bon nombre de dates importantes pour le processus de révision n'avaient pas été saisies ou avaient été saisies incorrectement. Le délai d'exécution publié différait des données qui se trouvent dans les documents de travail de la Commission. Cette incohérence n'était pas expliquée. Résultat : les statistiques sur le délai d'exécution, tirées de la base de données sur le suivi des plaintes, sont d'une fiabilité incertaine. Nous craignons que la Commission n'ait pas envisagé la mesure de son délai d'exécution d'après le point de vue des plaignants. La Commission compte le temps seulement à partir du jour où elle reçoit toute la documentation de la GRC jusqu'au jour où le rapport final du président est publié — moins toute période qui échappe à son contrôle, comme le temps pendant lequel elle attend les réponses du commissaire de la GRC aux rapports provisoires.

34.54 Même si cette donnée est utile à l'interne, elle ne constitue pas une mesure raisonnable du point de vue des plaignants. Pour ces derniers, la minuterie se met en marche au moment où ils demandent à la Commission de réviser leurs plaintes, sinon dès le moment où ils déposent les plaintes initiales. Leur satisfaction ou leur insatisfaction dépend du jugement qu'ils portent sur la durée totale de la période pendant laquelle ils attendent un règlement. Ils ne sont pas intéressés à savoir si les retards sont attribuables à la Commission ou à la GRC.

34.55 D'après notre analyse de la base de données sur le suivi des plaintes, le temps que la Commission n'inclut pas dans sa définition actuelle du délai d'exécution est considérable. L'inclusion de ce temps allongerait d'au moins 90 jours la moyenne actuelle, qui ne tient toujours pas compte du temps qui s'écoule entre la date du dépôt de la plainte et la date de renvoi à la Commission pour révision.

34.56 De plus, nous avons constaté que l'on n'a pas utilisé la base de données sur le suivi des plaintes pour produire des rapports courants, comme les rapports sur le délai d'exécution des révisions et les rapports sur l'arriéré. Lorsque la Commission a besoin de ces rapports, elle doit faire un effort spécial pour extraire les données et compiler les statistiques.

34.57 La Commission devrait :

- **améliorer la qualité des données stockées dans sa base de données sur le suivi des plaintes;**

- **élaborer de meilleures mesures du délai d'exécution pour les révisions des plaintes;**

- **renforcer la capacité de production de rapports de la base de données sur le suivi des plaintes.**

***Réponse de la Commission** : La Commission est tout à fait d'accord avec cette recommandation. Cependant, il est à signaler que la direction des opérations de la Commission a connu, au cours des dix derniers mois, des mouvements de personnel élevés, tant au niveau des agents que du personnel de soutien. Malheureusement, la fiabilité de la base de données sur le suivi des plaintes s'en est trouvée amoindrie. À mesure que la situation en fait de personnel se stabilisera, la Commission mettra tout en oeuvre pour assurer la fiabilité de la base de données.*

La Commission a également entrepris d'établir une mesure qui permettra de calculer le délai d'examen des plaintes de manière plus pertinente, à la fois pour les plaignants et pour les membres de la GRC. Cependant, on doit noter que lorsque les plaignants et les membres de la GRC reçoivent le rapport final de la Commission, les dates suivantes leur sont toujours fournies :

- *date de la réception de la plainte;*

- date de la lettre de règlement de la GRC;

- date à laquelle la Commission a reçu la demande de révision;

- date à laquelle la Commission a reçu la documentation pertinente.

Bien qu'il y ait déjà eu plusieurs formules de rapport pour établir précisément le temps consacré à chaque étape du traitement de chaque demande de révision depuis environ un an, ces rapports n'ont pas été produits régulièrement. La Commission s'engage à produire ces rapports plus régulièrement et à créer d'autres formules de rapport qui permettront, entre autres choses, d'obtenir de l'information sur l'arriéré de cas.

La communication des résultats exige une démarche uniforme

34.58 Selon la *Loi sur la GRC,* la Commission doit rendre des comptes à deux niveaux. De par la Loi, elle est tenue d'informer les parties à chaque plainte des résultats de sa révision. Sur un plan plus général, elle est aussi tenue de soumettre au Parlement, par l'intermédiaire du solliciteur général, un rapport annuel sur ses activités.

34.59 Au cours de notre vérification, nous avons remarqué que la Commission a établi des modalités pour faire en sorte qu'à chaque étape du processus de révision, les rapports du président soient envoyés à chaque partie à la plainte, conformément aux exigences de la Loi. La Commission a aussi soumis son rapport au Parlement tous les ans. Tous les rapports sont similaires de par leur contenu et leur structure. Ils présentent tous un résumé des activités de la Commission, les détails de certains exemples de plaintes ainsi que les constatations et les recommandations, et une discussion générale sur l'incidence des travaux de la Commission. À notre avis, ces parties descriptives du rapport sont informatives et utiles aux fins de la reddition de comptes.

34.60 La Commission a aussi inclus des détails statistiques dans ses rapports annuels afin de décrire les résultats de ses travaux. Bien que ces statistiques fournissent de l'information concrète supplémentaire aux fins de la reddition de comptes, nous nous posons des questions au sujet de la fiabilité de l'information et de l'utilité des résultats fournis.

34.61 La Commission détermine son influence sur la GRC en fonction de la mesure dans laquelle ses recommandations ont été acceptées. Elle a signalé que la GRC avait accepté environ 80 p. 100 de ses recommandations. Même si nous avons observé des changements dans les politiques et les modalités de la GRC qui

résultaient des recommandations de la Commission, nous n'avons pu confirmer toutes les statistiques à cet égard. Comme nous l'avons indiqué au paragraphe 34.53, les mesures du délai d'exécution tirées de la base de données de suivi des plaintes sont d'une fiabilité incertaine.

34.62 On nous a informés qu'une plainte pouvait contenir plus d'une allégation. Chaque allégation est examinée en toute objectivité. Lorsque la GRC règle une plainte, elle peut reconnaître le bien–fondé d'une allégation, mais trouver l'autre injustifiée. De son côté, lorsque la Commission révise une plainte, elle peut être satisfaite du règlement d'une allégation par la GRC, mais ne pas l'être du règlement d'une autre. Il est donc essentiel d'avoir une démarche ou un cadre communs pour la communication des résultats des enquêtes de la GRC et des révisions de la Commission.

34.63 Depuis 1993, la GRC et la Commission utilisent une structure de classement commune pour la communication des allégations. Nous avons constaté que la GRC est en mesure de fournir des statistiques quant au règlement de toutes les allégations sur lesquelles elle a fait enquête (voir la pièce 34.2). Toutefois, la Commission ne communique pas les résultats de ses révisions des allégations. Elle communique des résultats seulement sur la révision des plaintes, qui peuvent contenir un nombre indéterminé d'allégations. Par conséquent, il est difficile de déterminer si la Commission contribue à l'équité du processus global (c'est–à–dire, la fréquence à laquelle la Commission trouve fondée une allégation qui, selon la GRC, ne l'était pas) et si elle recense des problèmes systémiques dans les pratiques policières de la GRC (c'est–à–dire, le type d'allégation que la Commission juge le plus souvent fondée).

Pièce 34.2

Règlement des allégations sur lesquelles la GRC a enquêté

	Statistiques de la GRC pour 1994			
Classement des allégations	**Total**	**Retirées**	**Non fondées**	**Fondées**
Attitude répréhensible	915	51	653	211
Recours abusif à la force	560	35	501	24
Usage abusif d'une arme à feu	24	1	23	0
Procédure irrégulière	442	30	356	56
Conduite répréhensible au volant	86	2	59	25
Négligence dans le devoir	715	38	591	86
Infractions à une loi	240	5	216	19
Usage incorrect d'un bien	66	3	54	9
Irrégularité - éléments de preuve	51	1	48	2
Conduite oppressive	498	22	435	41
Arrestation injustifiée	216	17	190	9
Fouille injustifiée de personnes/véhicules	58	4	47	7
Perquisition injustifiée des lieux	89	15	59	15
Politique	72	6	51	15
Matériel	25	1	17	7
Service	176	15	142	19
Total	**4 233**	**246**	**3 442**	**545**
Pourcentage		**5,8 %**	**81,3 %**	**12,9%**

Source : Sous-direction des affaires internes, GRC

34.64 Le Parlement a besoin d'une information juste et fiable pour évaluer les résultats globaux et l'efficacité du processus des plaintes du public qu'il a créé en 1988.

34.65 Dans son rapport au Parlement, la Commission devrait améliorer la fiabilité de l'information et présenter de l'information plus utile sur les résultats du traitement des allégations.

Réponse de la Commission *: La Commission appuie cette recommandation. En fait, des mesures ont déjà été prises pour recueillir cette information au sein de la Commission. La Commission envisagera d'élaborer d'autres rapports traitant de la façon dont la GRC a réglé des plaintes du public afin de fournir plus d'information qui pourrait aider la Commission à évaluer sa contribution dans ce domaine.*

Conclusion

34.66 Nous avons constaté que depuis son entrée en service en septembre 1988, la Commission s'est dotée de systèmes et de pratiques pour remplir son mandat. Toutefois, nous avons remarqué qu'un certain nombre de secteurs de ses pratiques de gestion devaient être renforcés. La Commission a besoin d'une stratégie de communication pour sensibiliser davantage le public à son existence, à son mandat et à son indépendance. Elle doit aussi élaborer des plans d'action précis pour régler les problèmes que nous avons relevés dans ses processus de révision et d'audience publique, de manière à répondre plus rapidement aux parties à une plainte. Finalement, elle doit améliorer les mesures du rendement pour pouvoir fournir de l'information juste et fiable sur les résultats de ses activités.

Commentaires de la Commission : *Le chapitre présente un aperçu précis des opérations de la Commission des plaintes du public contre la GRC. Il reconnaît la complexité du processus de réception et de révision des plaintes tel qu'établi par la partie VII de la* Loi sur la GRC*. Il indique également à quel point il est important que le traitement des plaintes du public fasse l'objet d'une surveillance civile indépendante pour amener la police à rendre compte de ses activités à la population. Dans le chapitre 34, on décrit la gamme de comportements policiers qui peuvent mener à une plainte du public et l'on indique que les plaintes peuvent porter sur des faiblesses de nature systémique ainsi que sur la conduite individuelle de membres de la GRC. La « tension créative » qui semblerait exister entre la GRC et la Commission est jugée comme une situation saine à laquelle on peut s'attendre lorsqu'un service de police fait l'objet d'une surveillance civile.*

Le chapitre 34 fournit des recommandations pertinentes et pratiques en vue d'améliorer la planification stratégique de la Commission, ainsi que la collecte d'informations et l'établissement de rapports sur le processus de révision des plaintes et ses résultats. Certaines recommandations soulèvent des questions sur la conduite d'audiences publiques de la Commission et la formation des membres de la Commission relativement à la tenue de ces audiences. La Loi sur la GRC *décrit clairement les questions que les membres de la Commission, tels que définis aux termes du paragraphe 45.29(1), doivent aborder. Puisque aux termes de l'article 45.33 de la* Loi sur la GRC*, c'est la Commission qui établit des règles concernant l'expédition de ses affaires et des questions dont elle est saisie, il incombe à ses membres d'examiner les recommandations qui portent sur les audiences publiques et leur formation. Par conséquent, ces questions [étaient] inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée générale annuelle de la Commission, qui [devrait avoir lieu] du 29 au 31 octobre 1997.*

Tel qu'il est mentionné dans l'Introduction du chapitre, la Commission est très petite et ses ressources sont limitées. Puisque son activité principale est la révision de l'enquête et du règlement des plaintes par la GRC, ses ressources sont presque entièrement allouées à cette activité. Les coûts qu'impliqueraient certaines des recommandations du chapitre, surtout la formation des membres, pourraient affecter les ressources financières nécessaires à l'activité de révision. Nonobstant, la Commission s'efforcera de suivre les recommandations contenues dans le chapitre.

À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objet de déterminer si la Commission des plaintes du public contre la GRC s'est organisée de manière à remplir pleinement son mandat. Nous nous sommes intéressés surtout aux pratiques que la Commission avait mises en place pour s'acquitter de son mandat et sur la façon dont elle gère ses activités, mesure son rendement et communique ses résultats.

Étendue

Notre vérification a porté sur tous les aspects des activités de la Commission, de la réception des plaintes jusqu'à la communication des résultats au Parlement. Elle n'a pas comporté d'examen de la GRC autre que celui des relations de la Commission avec la GRC aux fins du processus des plaintes du public.

Critères de vérification

Nous nous attendions que la Commission :

- soit dotée d'un cadre redditionnel approprié;
- dispose des mécanismes lui permettant de remplir son mandat;
- gère ses opérations avec efficience;
- possède des systèmes et des procédures pour mesurer et communiquer son rendement.

Équipe de vérification

Jayne Hinchliff–Milne
Patricia MacDonald
Jocelyne Therrien

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec le vérificateur responsable, M. Robert W. Chen.

Chapitre 35

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Table des matières

	Page
Points saillants	35-5
Introduction	35-7
La protection civile au gouvernement fédéral — Déversements de pétrole et de produits chimiques — 1992, chapitre 24	35-11
Le Service correctionnel du Canada — La garde des détenus — 1994, chapitre 16	35-23
La Commission nationale des libérations conditionnelles — 1994, chapitre 17	35-27
Environnement Canada : Les déchets dangereux — la gestion d'un lourd héritage — 1995, chapitre 2	35-31
La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral — 1995, chapitre 3	35-35
Industrie Canada — Programmes d'assistance aux entreprises — Transition — 1995, chapitre 14	35-39
Les déplacements et l'accueil — 1995, chapitre 7	35-42
Agence de promotion économique du Canada atlantique — 1995, chapitre 18	35-45
Bureau fédéral de développement régional (Québec) — 1995, chapitre 19	35-49
Diversification de l'économie de l'Ouest Canada — 1995, chapitre 20	35-53
Industrie Canada — Les programmes de développement régional — 1995, chapitre 21	35-56
Développement des ressources humaines Canada : Le soutien à la formation — 1995, chapitre 22	35-59
Affaires indiennes et du Nord Canada — Les immobilisations et leur entretien dans les réserves — 1995, chapitre 23	35-64
Pièce	
35.1 Suivis de chapitres qui n'ont pas été intégrés au présent chapitre	35-8

Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs

Points saillants

35.1 Le présent chapitre fait état, dans chacun des suivis inclus, des progrès réalisés à l'égard des recommandations que nous avions formulées dans des rapports antérieurs. Toutefois, dans la plupart des cas, il faut que d'autres mesures soient prises pour que des suites satisfaisantes aient été données à nos recommandations. Ainsi, Ressources naturelles Canada est dans la bonne voie, ayant pris des mesures tel l'établissement d'une politique–cadre régissant l'évacuation ou le stockage des déchets radioactifs. Toutefois, il reste beaucoup à faire pour trouver des solutions à long terme visant les déchets nucléaires, les déchets faiblement radioactifs ainsi que les résidus de mines et d'usines d'uranium produits au Canada.

35.2 Voici les secteurs importants qui continuent de nous préoccuper :

- Cinq ans après la communication de nos préoccupations, il reste beaucoup à faire pour que le Canada soit prêt à faire face aux situations d'urgence liées aux déversements importants d'hydrocarbures et de produits chimiques.

- Le Parlement a toujours besoin d'information adéquate sur les risques et les coûts d'assainissement liés aux lieux contaminés fédéraux. Même si des progrès ont été réalisés, les passifs environnementaux sont probablement très substantiels et pourraient influer de façon importante sur la situation financière déclarée du gouvernement.

- Les questions que signalent le présent chapitre ainsi que le chapitre 36, Autres observations de vérification**,** concernant les immobilisations des réserves financées par Affaires indiennes et du Nord Canada soulèvent toujours des préoccupations quant à la rentabilité des moyens qu'utilise du Ministère pour aborder les besoins de ces collectivités. Ces préoccupations portent sur des lacunes relevées dans la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des projets ainsi que dans des questions connexes.

35.3 Dans certains cas, la réduction des effectifs s'est traduite par de nombreux changements dans les programmes exécutés par les ministères et organismes fédéraux. Nous avons remarqué que ces changements avaient, dans plusieurs cas, retardé les mesures visant à donner suite à nos recommandations.

35.4 Dans deux cas dont le présent chapitre fait mention, les ministères concernés ont effectué des études ou des examens pour répondre à nos recommandations, mais ils n'ont pas encore mis en oeuvre les mesures correctives.

35.5 Nous encourageons les ministères et organismes à continuer à répondre à nos préoccupations en prenant d'autres mesures correctives.

Introduction

35.6 L'examen des mesures prises par les ministères en réponse aux recommandations de nos rapports et des comités parlementaires fait partie intégrante de notre cycle de vérification.

35.7 Notre but est de faire rapport au Parlement des progrès réalisés d'ici à ce que des mesures correctives soient pleinement mises en oeuvre ou à ce que des développements plus récents rendent toute intervention inutile.

35.8 Le suivi ne fournit pas un niveau de certitude aussi élevé qu'une vérification. Il donne plutôt un niveau de certitude moyen que les ministères ont donné suite à nos recommandations, à moins que nous indiquions le contraire. Cette certitude est fondée sur l'information obtenue grâce à des entrevues avec les fonctionnaires des ministères, sur des examens documentaires et sur d'autres éléments probants qui nous permettent de tirer des conclusions sur la vraisemblance de l'information qui nous a été fournie.

35.9 Normalement, nous faisons le suivi de nos observations et de nos recommandations et nous faisons rapport de leur état d'avancement deux ans après la publication du chapitre initial. Certains travaux de suivi font l'objet de chapitres distincts et sont combinés à des vérifications ministérielles ultérieures, ou regroupés en vue de fournir une mesure globale des progrès réalisés à l'égard à de nombreuses recommandations, comme dans le chapitre 18 de notre rapport d'octobre 1997, Revenu Canada et le ministère des Finances. La pièce dresse la liste des vérifications dont le suivi n'est pas inclus dans le présent chapitre.

35.10 Le chapitre fait état des progrès réalisés en vue de la mise en oeuvre des recommandations formulées dans les vérifications que nous avons effectuées entre 1992 et 1995. Tous les rapports de suivi indiquent que des progrès ont été réalisés et, dans certains cas, que toutes nos recommandations ont été pleinement mises en oeuvre. Toutefois, un grand nombre de rapports indiquent qu'il faut prendre d'autres mesures pour que des suites satisfaisantes aient été données à nos recommandations. Dans certains cas, les retards ont été attribués aux changements de programmes, mais dans d'autres, ils ne sont justifiés par aucune raison évidente.

Pièce 35.1

Suivis de chapitres qui n'ont pas été intégrés au présent chapitre

Année et n^{o}	Titre du chapitre	Vérificateur responsable	État d'avancement du suivi
1992			
24	La protection civile au gouvernement fédéral	Alan Gilmore	Les travaux de suivi de certaines parties du chapitre sont échelonnés : S État de préparation à des tremblements de terre majeurs — Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 26 du Rapport de novembre 1995. S Urgences nucléaires. Le rapport de suivi devrait paraître en 1998. S Déversements de pétrole et de produits chimiques — Le rapport de suivi est présenté dans le présent chapitre.
1993			
19	Ministère de la Santé nationale et du Bien–être social — Services de santé non assurés	Ellen Shillabeer	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 13 du Rapport d'octobre 1997.
20	Revenu Canada — Décisions anticipées en	Barry Elkin	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 18 du Rapport d'octobre

	matière d'impôt sur le revenu - Décisions et interprétations en matière de taxe sur les produits et services		1997.
22	Le ministère des Transports — Cessions d'aéroports	Hugh McRoberts	La présentation du rapport de suivi avait été reportée en 1995, car il n'y avait pas eu d'autres cessions à des administrations aéroportuaires. Le rapport de suivi sera intégré à un nouveau chapitre. Date provisoire de présentation du rapport : 1999.
1994			
10	Sciences et technologie — La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes	Richard Flageole	Le rapport de suivi a été reporté, car le gouvernement est à mettre en oeuvre sa nouvelle stratégie en matière de sciences et de technologie. Date provisoire de présentation du rapport : 1998.
11	Sciences et technologie — La gestion du personnel scientifique dans certains établissements de recherche fédéraux	Jacques Goyer	Les travaux de suivi de certaines parties du chapitre sont échelonnés : S Le rapport de suivi sur le Cadre de gestion des ressources humaines a été présenté dans le chapitre 15 du Rapport de septembre 1996. S L'autre partie du rapport de suivi a été reportée, parce que le gouvernement est à mettre en oeuvre sa nouvelle stratégie en matière de sciences et de technologie. Date provisoire de présentation du rapport : 1998.
12	Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux	Reno Cyr	Le rapport de suivi a été reporté. Les réductions d'effectif au gouvernement entraînent une restructuration des ministères et exigent que l'on redéfinisse les objectifs du suivi. Les travaux de suivi seront combinés avec une vérification qui a été prévue dans ce secteur. Date provisoire de présentation du rapport : 1999. Voir le chapitre 34 ci–dessous.
18	Le Service correctionnel du Canada — La surveillance des délinquants mis en liberté	David Brittain	Le rapport de suivi a été reporté. Les travaux de suivi seront combinés avec une vérification qui a été prévue dans ce secteur. Date provisoire de présentation du rapport : 1998.
22	Affaires étrangères et Commerce international Canada	John Hitchinson	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 9 du Rapport d'avril 1997.
	Revenu Canada :		
28	- Activités de cotisation douanière	Jim Ralston	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 18 du Rapport d'octobre 1997.
29	- Le recouvrement des impôts sur le revenu impayés	Basia Ruta	
30	- Taxe sur les produits et services : Vérification et Enquêtes spéciales	Jim Ralston	
31	- Garantir l'équité du régime fiscal : la détection des non–déclarants et les Enquêtes spéciales	Jim Ralston / Barry Elkin	
32	Le ministère des Finances et Revenu Canada — Encouragements fiscaux à la recherche et au développement	Barry Elkin	
33	Le ministère des Finances et Revenu Canada — Aide fiscale à l'épargne–retraite	Barry Elkin / Michael Adibe	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 18 du Rapport d'octobre 1997.
34	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Gestion et exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État	Michael Weir	Le rapport de suivi a été reporté. Les réductions d'effectifs au gouvernement entraînent une restructuration des ministères et exigent que l'on redéfinisse les objectifs du suivi. Voir le chapitre 12 ci–dessus. Les travaux de suivi seront combinés avec une vérification qui a été prévue dans ce secteur. Date provisoire de présentation du rapport : 1999.
1995			
1	La sensibilisation à l'éthique et à la fraude au gouvernement	Alan Gilmore	Le rapport de suivi est présenté dans le chapitre 1 du présent rapport. D'autres travaux de vérification de ce secteur sont prévus au cours des trois

			prochaines années.
4	Santé Canada — La gestion d'un projet de réforme à la Direction générale de la protection de la santé	Dan Rubenstein	Le rapport de suivi a été reporté. Les travaux de suivi seront combinés avec une vérification qui a été prévue dans ce secteur. Date provisoire de présentation du rapport : 1998.
5	Bureau du surintendant des institutions financières — Secteur des institutions de dépôt	Beant Barewal	Le rapport de suivi a été reporté. Les travaux de suivi seront combinés avec ceux du suivi du chapitre 30 du présent rapport. Date provisoire de présentation du rapport : 1999.
6	Les subventions fédérales au transport - Le Programme de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* - Le Programme de subventions au transport des marchandises dans la Région atlantique	Hugh McRoberts	Le rapport de suivi a été annulé, car le gouvernement a mis fin à ces programmes.
8	Les déplacements aux termes des directives sur le service extérieur	Trevor Shaw	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 9 du Rapport d'avril 1997.
9	Information destinée au Parlement — Les déficits et la dette : Pour comprendre les choix	Jeff Greenberg	Le rapport de suivi a été reporté. Les travaux seront combinés avec ceux d'une vérification qui a été prévue dans ce secteur. Date provisoire de présentation du rapport : 1998.
10	Sociétés d'État : S'acquitter des responsabilités en matière d'intendance	Grant Wilson	Les travaux de suivi de certaines parties du chapitre sont échelonnés : S Le rapport de suivi sur la mesure du rendement est présenté dans le chapitre 22 du présent rapport. S Il est prévu que d'autres travaux de suivi des examens spéciaux seront présentés dans un rapport en l'an 2000.
11	Les systèmes de gestion de l'environnement : Une approche fondée sur des principes	Wayne Cluskey	Ce chapitre renfermait les constatations découlant d'une étude du Bureau et ne comprenait pas de recommandation ni d'observation devant faire l'objet d'un suivi.
12	Les systèmes en développement : Gérer les risques	Eric Anttila	Le rapport de suivi est présenté dans le chapitre 23 du présent rapport.
13	Agence canadienne de développement international : Suivi échelonné du *Rapport du vérificateur général de 1993* — Phase I	Vinod Sahgal	Ce chapitre constituait la phase I du suivi échelonné du chapitre 12 du Rapport de 1993. La phase II du suivi a été présentée dans le chapitre 29 du Rapport de 1996. Date provisoire de présentation de la phase III du suivi : 1998.
15	Travaux publics et Services gouvernementaux Canada : Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland	Tony Brigandi	Le rapport de suivi a été reporté. Date provisoire de présentation du rapport : 1998.
16	Revenu Canada — Taxe de transport aérien	Jim Ralston	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 18 du Rapport d'octobre 1997.
17	Aperçu des programmes de développement économique régional	Roger Simpson	Ce chapitre contenait un aperçu des questions communes des chapitres 18, 19, 20 et 21. Le suivi des recommandations de chacun de ces chapitres est intégré au présent rapport.
24	Les fonds renouvelables dans le régime parlementaire : Gestion financière, responsabilisation et vérification	Michael Weir	Le rapport de suivi a été reporté. Date provisoire de présentation du rapport : 1998.
25	Revenu Canada — Le nouveau régime de traitement des déclarations de revenus	Basia Ruta	Le rapport de suivi a été présenté dans le chapitre 18 du Rapport d'octobre 1997.

La protection civile au gouvernement fédéral — Déversements de pétrole et de produits chimiques — 1992, chapitre 24

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Contexte

35.11 En 1992, nous avions fait rapport sur la protection civile au gouvernement fédéral. Dans le cadre de cette vérification, nous avions examiné la capacité du gouvernement de répondre à trois types de situations d'urgence majeures — les tremblements de terre, les urgences nucléaires et les déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques. Dans notre rapport de novembre 1995, nous avions fait le suivi de la section sur les tremblements de terre et, en particulier, de l'exercice CANATEX II de 1994, qui visait l'intervention en cas de séisme dévastateur en Colombie–Britannique. Nous avions notamment constaté que l'exercice avait permis d'apprendre des leçons valables, mais qu'il n'avait pas fourni une base d'évaluation tout à fait adéquate de l'efficacité du Plan national de soutien en cas de tremblement de terre.

35.12 Cette année, nous avons fait le suivi de la section du Rapport de 1992 qui porte sur les déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques. Nous avons examiné les progrès réalisés dans trois secteurs importants : déversements d'hydrocarbures en milieu marin, situations d'urgence qui mettent en cause des produits chimiques en milieu marin et situations d'urgence qui mettent en cause des produits chimiques en milieu autre que marin, sur des emplacements industriels. Nous n'avons pas examiné les situations d'urgence mettant en cause des produits chimiques qui se produisent lors du transport terrestre.

Conclusions

35.13 Depuis notre vérification de 1992, le gouvernement a établi un régime d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures en milieu marin, régime qui repose sur le secteur privé. Ce régime devrait être certifié et surveillé par la Garde côtière canadienne et financé par les exploitants de navires et d'installations de manutention d'hydrocarbures. La Garde côtière canadienne a travaillé très fort pour établir ce régime; toutefois, un différend important oppose les parties au sujet de la justice et de l'équité des droits proposés pour financer le régime, droits qui n'ont pas encore été approuvés par le ministre des Pêches et des Océans. Si le gouvernement n'arrive pas à régler ce différend, le régime ne sera pas viable sur le plan financier. Les résultats d'une étude de consultation sur les options possibles devraient être communiqués à l'automne de 1997.

35.14 Les progrès ont été lents, pour ce qui est de l'établissement d'un système d'intervention en cas de situations d'urgence mettant en cause des produits chimiques en milieu marin. Il n'existe pas de plan national ni de plan régional pour ce genre de situations. Toutefois, la Garde côtière, de concert avec l'industrie, en est à l'étape préliminaire de l'élaboration d'un régime d'intervention en cas de situations d'urgence qui mettent en cause des produits chimiques.

35.15 Dans notre rapport de 1992, nous avions indiqué que le Canada ne possédait pas de cadre législatif national régissant les accidents terrestres qui mettent en cause des produits chimiques. Il n'en possède toujours pas. Toutefois, depuis notre vérification de 1992, Environnement Canada a préparé des projets de modification de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (projet de loi C–74), qui comportent une section sur les questions

environnementales liées aux situations d'urgence. Le projet de loi C–74 ne s'est pas rendu en deuxième lecture au Parlement.

35.16 Le Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM) a fait des progrès, mais il doit maintenant s'attacher à sensibiliser davantage les parties concernées et les inciter à passer aux actes, particulièrement en ce qui a trait à l'évaluation des risques que posent les installations dangereuses.

35.17 Jusqu'à maintenant, le CCAIM a dressé une liste de substances dangereuses et préparé un premier répertoire des emplacements dangereux. Il a recensé environ 1 350 emplacements dangereux où se trouvent des substances qui pourraient causer un accident majeur si elles étaient manutentionnées de façon inappropriée, des substances comme le chlorure de vinyle, le benzène et l'essence. D'ailleurs, l'établissement du répertoire des emplacements dangereux n'est pas terminé. Le CCAIM procède à l'envoi d'un questionnaire d'enquête aux exploitants d'emplacements dangereux pour qu'ils évaluent eux–mêmes leurs pratiques de gestion de la sécurité. Les résultats de l'enquête devraient être connus au printemps de 1998.

Observations

Déversements d'hydrocarbures en milieu marin

35.18 La mise en oeuvre du régime de protection civile et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures en milieu marin a connu de graves problèmes. Chaque année, environ 60 millions de tonnes d'hydrocarbures et de produits pétroliers sont chargés et déchargés dans les ports canadiens et dans les eaux du Canada. En 1993, dernière année pour laquelle sont disponibles des données sur les déversements, 654 cas de pollution du milieu marin par les hydrocarbures ont été signalés. Ces incidents se sont produits à bord de navires ou sur les côtes et incluent des rejets intentionnels. À la suite de deux déversements d'hydrocarbures très visibles qui sont survenus vers la fin des années 80, le Nestucca et l'Exxon Valdez, le gouvernement a convoqué le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires–citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin.

35.19 Dans son rapport de septembre 1990, le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires–citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin a fortement critiqué l'état de préparation en vue de remédier à d'éventuels déversements d'hydrocarbures. Parmi les nombreuses constatations du rapport, la Garde côtière considérait que les lacunes au niveau de la capacité d'intervention étaient les priorités les plus pressantes. Le rapport indiquait ce qui suit :

- Il n'existe nulle part au Canada, à l'heure qu'il est, une capacité d'intervention efficace en cas de déversement, un tant soit peu important, en milieu marin.

- Le Canada peut s'attendre chaque année à ce que les navires–citernes soient à l'origine de 100 déversements peu importants (moins d'une tonne), d'environ dix déversements d'importance modérée (environ 100 tonnes) et d'au moins un déversement majeur (de 100 à 10 000 tonnes). On peut s'attendre à ce qu'il se produise tous les 15 ans un déversement catastrophique (supérieur à 10 000 tonnes), auquel nous ne sommes pas le moindrement préparés.

35.20 Selon les recommandations du Comité d'examen public, « la capacité d'intervention intégrée des secteurs privé et public doit être suffisante pour faire face aux déversements pouvant atteindre 10 000 tonnes ». Le Comité recommandait aussi des investissements de 150 à 200 millions de dollars sur cinq ans en vue d'accroître la capacité de dépollution régionale de manière à ce qu'elle corresponde au niveau minimum acceptable.

35.21 En octobre 1991, le Conseil du Trésor a approuvé des crédits supplémentaires de 100 millions de dollars sur six ans pour que la Garde côtière, Environnement Canada et le ministère des Pêches et des Océans mettent en oeuvre une stratégie visant à donner suite aux principales recommandations du Comité. En 1993, la Garde côtière et Environnement Canada recevaient respectivement 15,9 millions de dollars et 1,2 million de dollars de plus. Dans notre rapport de 1992, nous avions indiqué que ces initiatives venaient tout juste d'être mises en cours ou qu'elles n'avaient pas encore été lancées.

35.22 Depuis 1992, la Garde côtière a fait beaucoup pour établir un régime de protection civile et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures en milieu marin. Les modifications de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, qui autorisaient la mise en oeuvre du nouveau régime, ont été proclamées le 15 août 1995. La Loi modifiée exige notamment que les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures soient dotés de plans d'intervention en cas d'urgence. Les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures agréées sont aussi tenus d'avoir conclu une entente avec un organisme d'intervention agréé par la Garde côtière, s'il se produit un déversement égal à la quantité totale d'hydrocarbures à bord et ce, jusqu'à un maximum de 10 000 tonnes.

35.23 La Garde côtière a évalué deux options pour le financement de l'amélioration à apporter à la capacité d'intervention du Canada en cas de déversements d'hydrocarbures :

- le financement par l'industrie, grâce à un prélèvement direct sur les importations et les exportations d'hydrocarbures par bateau;

- le financement grâce à un partenariat qui comporterait une entente entre le gouvernement et l'industrie en vue d'établir une capacité d'intervention financée et exploitée par le secteur privé.

35.24 En 1993, après consultation de l'industrie pétrolière et de l'industrie du transport, la deuxième option a été retenue. Il a été décidé que la Garde côtière fixerait les normes, agréerait les organismes d'intervention et surveillerait l'intervention en cas de déversements. Cinq « organismes d'intervention » ont été créés par l'industrie pétrolière en vue de fournir une capacité d'intervention au sud du 60^{e} de latitude nord. Les organismes d'intervention sont tenus de soumettre des plans d'intervention qui prouvent leur capacité d'intervenir advenant qu'il se produise un déversement d'hydrocarbures à l'intérieur d'un secteur géographique d'intervention donné. La Garde côtière assume le contrôle opérationnel de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures seulement si le pollueur n'est « pas connu, incapable de gérer l'intervention ou pas prêt à le faire », si le déversement se produit au nord du 60^{e} degré de latitude nord ou si le déversement est un « déversement mystérieux ».

35.25 On a créé un comité d'enquête sur l'équité des droits à percevoir pour s'assurer d'une capacité d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Les coûts liés à la mise sur pied des organismes d'intervention devaient être payés au moyen de droits prélevés auprès des entreprises susceptibles d'être impliquées dans des déversements d'hydrocarbures. La Garde côtière n'a pas déterminé les droits à prélever, laissant cela à chaque organisme d'intervention. Les droits s'appliquent à la capacité d'intervention offerte et non pas aux services d'intervention fournis lors d'un déversement réel. Si un navire ou une installation de manutention d'hydrocarbures choisit de faire appel aux services d'un organisme d'intervention au moment d'un déversement, ces services seront facturés séparément.

35.26 Avant que des droits puissent être approuvés par le ministre, ils doivent être publiés dans la *Gazette du Canada*. Le 16 septembre 1995, les droits proposés par les cinq organismes d'intervention agréés par la Garde côtière l'ont été dans la *Gazette du Canada*. Le barème des droits proposés par quatre des cinq organismes d'intervention comporte des droits initiaux, des droits d'inscription et des droits prélevés sur les chargements de produits pétroliers en vrac. L'un des cinq organismes d'intervention n'exige pas de droit initial, mais plutôt des droits visant la capacité des soutes. Les droits proposés sont les suivants :

- **Droits initiaux**. Il s'agit d'un paiement unique de 200 $ à verser pour les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures agréées. Dans le cas de l'un des organismes d'intervention, des droits visant la capacité des soutes s'appliquent en remplacement des droits initiaux. Les navires doivent verser des droits visant la capacité des soutes, au taux de 100 $, chaque fois qu'ils transitent dans la région d'intervention de l'organisme.

- **Droits d'inscription**. Il s'agit d'un droit annuel de 450 $, qui s'applique aux navires et aux installations de manutention d'hydrocarbures agréées.

- **Droits prélevés sur les chargements de produits pétroliers en vrac.** Il s'agit d'un prélèvement fondé sur la quantité d'hydrocarbures manutentionnés multipliée par le taux applicable aux produits pétroliers en vrac. Les droits s'appliquent aux installations de manutention d'hydrocarbures agréées pour tous les hydrocarbures qui sont déchargés ou, dans le cas de l'exportation à l'étranger, chargés à l'installation. Si l'installation de manutention d'hydrocarbures n'est pas agréée, c'est–à–dire si elle n'a pas d'entente avec un organisme d'intervention, c'est le navire qui doit payer les droits. Les droits correspondent à un taux unique calculé par tonne. Les droits demandés par les organismes d'intervention varient entre 22,5 ¢ et 1,85 $ la tonne.

35.27 En vertu du chapitre 36 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, toute personne qui a des motifs de croire que les droits proposés ne sont ni justes ni équitables peut déposer un avis d'opposition auprès du ministre dans les 30 jours suivant la publication des droits. Trente et une sociétés, organismes et particuliers se sont prévalus de ces dispositions dans les 30 jours suivants. Au nombre des opposants, on trouvait des armateurs, des exploitants indépendants d'installations de manutention d'hydrocarbures et des consignataires, par exemple, des transporteurs aériens et des centrales électriques.

35.28 Le 4 mars 1996, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé la tenue d'une enquête sur le caractère juste et équitable des droits proposés. De plus, il a nommé un comité d'enquête sur le barème des droits exigibles par les organismes d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, comité qui se composait de trois membres. Le Comité a remis son rapport au ministre des Pêches et Océans le 27 août 1996.

35.29 Le Comité a critiqué l'approche générale qu'a adoptée la Garde côtière à l'égard des déversements d'hydrocarbures. Le Comité a indiqué que la Garde côtière canadienne « a continué d'être le premier responsable des interventions, tout en étant devenue fondamentalement un organisme de délivrance de licences pour la capacité d'intervention du secteur privé. Toutefois, il ne lui restait aucun contrôle. » Il a aussi déclaré qu'il semble que l'approche adoptée « ait été dictée par les politiques élaborées par l'administration fédérale précédente, qui était résolue à se départir commodément de certaines responsabilités gouvernementales et à ne maintenir qu'un minimum de contrôle. » Il a demandé à la Garde côtière de reprendre le rôle principal qu'elle jouait dans le domaine de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures et lui a recommandé, pour ce faire, d'établir « un organisme national d'intervention en cas de déversements qui fonctionnerait selon un partenariat véritablement intégré entre les secteur public et privé, notamment la Garde côtière canadienne, l'industrie pétrolière et maritime et les organismes d'intervention ».

35.30 La protection civile en cas de déversements d'hydrocarbures a été améliorée, mais il faut en faire une évaluation exhaustive. D'après le rapport du Comité, les organismes d'intervention comptent sur les services de gestionnaires et d'employés professionnels et disposent des équipements et des ressources voulus pour satisfaire aux normes de la Garde côtière. Nous remarquons que, depuis notre vérification de 1992 :

- les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures agréées doivent avoir des plans d'urgence en cas de pollution par les hydrocarbures ainsi qu'une entente avec un organisme d'intervention agréé en vue de fournir une capacité d'intervention;

- un programme national d'exercices en cas de déversement d'hydrocarbures a été élaboré.

35.31 De l'équipement supplémentaire d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures a été acheté; toutefois, la Garde côtière signale que la valeur des stocks des organismes d'intervention et de ses propres stocks est inférieure à l'investissement recommandé par le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires–citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin.

35.32 La *Loi sur la marine marchande du Canada* exige maintenant que le ministre « procède à l'examen de la capacité des organismes d'intervention de se conformer aux ententes que les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures sont tenus de conclure », et fasse rapport au Parlement. Le premier rapport au Parlement (1996) était avant tout un exposé de l'élaboration du nouveau régime. Le ministre y signale que le rapport de 1998 présentera un compte rendu plus détaillé de l'efficacité du régime. Toutefois, pour évaluer le caractère adéquat du régime actuel d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, la Garde côtière devrait faire un examen pour vérifier la capacité d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures des organismes d'intervention. Sans cet examen, la Garde côtière n'est pas en mesure de conclure que la capacité d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures est satisfaisante.

35.33 Les exercices constituent un moyen d'évaluer l'efficacité des organismes d'intervention. Aux termes du règlement d'application de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, les organismes d'intervention doivent évaluer, dans le cadre d'un programme d'exercices, l'efficacité de tous les aspects des modalités, de l'équipement et des ressources qui sont mentionnés dans le plan d'intervention. Le programme doit être exécuté au moins une fois tous les trois ans, à compter du jour où le certificat d'agrément est décerné. La Garde côtière est chargée de surveiller le programme d'exercices. Ses dirigeants craignent de ne pas avoir les ressources pour surveiller et évaluer l'ensemble des exercices des organismes d'intervention.

35.34 Le Comité a conclu à l'inefficacité du barème des droits exigibles pour les interventions en cas de déversements d'hydrocarbures. Le Comité d'enquête sur le barème des droits a reproché à la Garde côtière d'avoir délaissé le contrôle actif du nouveau régime en ne fixant pas le barème des droits. En outre, il a conclu à l'inefficacité du barème des droits proposés pour les interventions en cas de déversements d'hydrocarbures, parce que ce barème n'était ni juste ni équitable. Pour ce qui est des principales objections, le Comité a conclu :

- que l'allégation des opposants voulant que les organismes d'intervention aient le monopole est tout à fait valable. À cette position monopolistique vient s'ajouter le lien collusif dans le système, c'est–à–dire que les sociétés pétrolières sont les plus grands expéditeurs d'hydrocarbures et exploitants d'installations de manutention d'hydrocarbures tout en étant aussi les propriétaires des organismes d'intervention;

- que les droits multiples sont injustes, parce qu'un navire naviguant dans plusieurs régions où les risques sont les mêmes peut devoir payer des droits différents;

- que l'actuelle structure de droits uniformes est de toute évidence incompatible avec le concept d'un barème de droits basé sur les risques;

- que les objections relatives à l'injustice des pratiques de calcul des coûts sont purement conjecturales, vu l'information limitée mise à la disposition des opposants. Toutefois, il est tout à fait légitime pour les opposants de s'inquiéter du rendement élevé du capital investi et de l'inconsistance des pratiques d'établissement des coûts utilisées. D'après la conclusion du rapport, les droits proposés sont établis de manière à générer des recettes qui couvriront tous les coûts, plus un rendement de l'investissement, et la plupart des organismes d'intervention ont incorporé dans le barème des droits un taux de rendement du capital investi d'environ 20 p. 100 avant impôt;

- que l'objection selon laquelle les droits proposés imposeraient un fardeau plus lourd à certaines entreprises qu'à d'autres est plausible.

35.35 Les problèmes entourant le barème des droits du nouveau régime d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures restent entiers. À l'automne de 1996, la Garde côtière a confié à une société

d'experts–conseils le mandat de mener une analyse détaillée des données financières des organismes d'intervention afin de déterminer l'équité des droits proposés publiés dans la *Gazette du Canada*. Cet examen prend plus de temps que prévu au départ : il devrait être terminé à l'automne de 1997.

35.36 La Garde côtière attend aussi le rapport d'un autre expert–conseil qui devrait exposer les choix concernant :

- les modalités institutionnelles pour la Garde côtière à l'intérieur du cadre stratégique actuel;

- le barème des droits;

- l'assurance de l'efficacité du régime d'intervention.

35.37 Un énoncé des choix possibles sera préparé pour le ministre des Pêches et des Océans et la Garde côtière. Celle–ci prévoit que la consultation des parties intéressées à propos de ces choix sera terminée d'ici le milieu de l'automne 1997.

35.38 Nous reconnaissons que des efforts considérables ont été déployés en vue de la modification de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et de l'établissement d'un régime d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures en milieu marin. Toutefois, le Comité ayant conclu que le barème actuel des droits n'était guère applicable, nous nous inquiétons de la viabilité de ce régime. Comme la capacité d'intervention du Canada doit maintenant reposer sur des ententes privées payantes entre les armateurs, les exploitants d'installations de manutention d'hydrocarbures et les organismes d'intervention, l'incapacité de régler les problèmes liés au barème des droits proposés et aux questions stratégiques plus vastes signifie que le régime ne sera pas financièrement viable.

Situations d'urgence qui mettent en cause des produits chimiques en milieu marin

35.39 La Garde côtière estime que la probabilité d'un incident mettant en cause des produits chimiques en milieu marin est relativement faible, mais que les conséquences pourraient en être importantes. En 1994, le commerce national et international de produits dangereux — tant en vrac qu'en conteneur — a atteint environ 15 millions de tonnes. Une étude commandée par la Garde côtière a indiqué que l'élaboration d'un régime d'intervention en cas de situations d'urgence qui mettent en cause des produits chimiques en milieu marin doit tenir compte du fait que, malgré la probabilité mince d'un accident grave, les conséquences pour l'environnement d'un déversement de produits chimiques peuvent être importantes. Un incident mettant en cause des produits chimiques est moins susceptible de se produire qu'un déversement d'hydrocarbures; toutefois, en raison des différences entre les hydrocarbures et les produits chimiques, les conséquences peuvent en être beaucoup plus graves. La Garde côtière énumère certaines des principales différences qui expliquent pourquoi les conséquences d'un incident mettant en cause des produits chimiques peuvent être plus importantes, selon la substance en cause.

- Le nombre de produits pétroliers est limité, alors que plus de 300 produits chimiques sont expédiés en vrac et que des milliers sont expédiés dans des conteneurs.

- Les produits pétroliers ont des propriétés physiques semblables, tandis que les propriétés physiques des produits chimiques sont très nombreuses, par exemple, l'inflammabilité, la toxicité et la corrosivité.

- Dans le cas des hydrocarbures, la toxicité pour les êtres humains est faible. Les produits chimiques affichent divers degrés de toxicité, certains étant cancérigènes ou d'autres causant immédiatement la mort.

- Les hydrocarbures ont des conséquences immédiates et visibles pour les oiseaux et pour la flore et la faune marines. Les produits chimiques peuvent avoir des effets à retardement ou des effets chroniques.

- L'impact d'un déversement d'hydrocarbures est généralement proportionnel à la quantité de produits déversés. L'impact d'un déversement de produits chimiques, quant à lui, dépend des propriétés intrinsèques du produit et il est exacerbé par la quantité de produits déversés.

- Les hydrocarbures ne réagissent pas violemment s'ils sont mélangés avec de l'eau et/ou avec d'autres produits. Les cargaisons de produits chimiques peuvent réagir violemment si ces produits sont mélangés ou s'ils entrent en contact avec de l'eau ou avec d'autres produits.

35.40 La Garde côtière ne tient pas de base de données sur la fréquence ni sur la nature des incidents mettant en cause des produits chimiques, mais elle croit que la fréquence en est relativement faible. Des statistiques préliminaires, provenant de sources diverses, ont été établies dans le cadre d'une étude interne. Selon cette étude, 87 incidents mettant en cause des produits chimiques dangereux en milieu marin ont été signalés au total entre 1991 et 1995, ce qui représente une moyenne annuelle de 17 incidents déclarés. Aucun de ces incidents n'était grave.

35.41 L'absence de statistiques fiables sur les incidents mettant en cause des hydrocarbures et des produits chimiques est préoccupante et la Garde côtière indique qu'elle procède à la mise à l'essai d'un système de déclaration des cas de pollution, qui fournira une information plus complète sur la nature et la fréquence des déversements.

35.42 L'élaboration d'une capacité d'intervention en cas d'incidents mettant en cause des produits chimiques en milieu marin a progressé lentement. Dans son rapport, le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires–citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin a conclu que la capacité du Canada d'intervenir en cas de déversements de substances dangereuses en milieu marin est, au mieux, limitée. Même si la Garde côtière a effectué des travaux dans ce domaine, par exemple un examen des pratiques d'autres pays et l'adoption de principes fondamentaux pour la conception du système et la consultation de l'industrie, le règlement de ce problème a progressé lentement. Pour le moment, il n'existe pas de plan national ni de plan régional intégré qui permettent de faire face aux accidents graves mettant en cause des produits chimiques en milieu marin.

35.43 Les progrès limités dans ce domaine sont en partie attribuables aux difficultés qui se sont posées lorsqu'on a d'abord essayé d'établir le régime de protection civile et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures en milieu marin. Ce régime d'intervention était considéré comme une priorité en raison du rapport du Comité d'examen public et des deux déversements d'hydrocarbures fortement médiatisés impliquant le Nestucca en 1988 et l'Exxon Valdez en 1989.

35.44 La Garde côtière a indiqué qu'elle en était aux premières étapes de l'élaboration, de concert avec l'industrie, d'un régime d'intervention en cas de situation d'urgence mettant en cause des produits chimiques. Lors de l'élaboration de ce régime, il faudra absolument définir clairement les rôles, les responsabilités et les capacités du gouvernement et de l'industrie.

Situations d'urgence qui mettent en cause des produits chimiques en milieu autre que marin

35.45 Il reste beaucoup à faire pour mettre en oeuvre les recommandations de l'*Étude des répercussions de Bhopal*. À la suite de l'accident qui s'est produit à Bhopal en 1984 et qui mettait en cause des produits chimiques, Environnement Canada a dirigé un comité directeur, composé de représentants du gouvernement et de l'industrie, dont la mission était d'évaluer la possibilité que se produisent au Canada des accidents semblables à celui de Bhopal. Le rapport de 1986 qui en a découlé, *Étude des répercussions de Bhopal : évaluation de la situation canadienne*, a indiqué qu'il était possible qu'un accident industriel majeur survienne au Canada. Selon le rapport, la probabilité et l'impact d'un tel incident pourraient être considérablement réduits, si les risques étaient convenablement établis et évalués et si des plans d'urgence étaient élaborés. Les recommandations du rapport visaient tant l'industrie que tous les échelons de gouvernement.

35.46 En 1996, Environnement Canada a évalué les suites que tous les paliers de gouvernement et l'industrie avaient données aux 21 recommandations du rapport qui, pour les besoins de l'analyse, avaient été divisées en 49 sous–recommandations au total. Selon l'évaluation, la mise en oeuvre d'environ la moitié des 49 sous–recommandations a été jugée « passable », ce qui veut dire que la majorité des auditoires cibles étaient au courant des besoins, mais que peu de mesures avaient été prises. La cote « bonne » a été accordée à 29 p. 100 des sous–recommandations, ce qui veut dire que des mesures ont été mises en oeuvre, mais que la couverture en est inégale, ce qui laisse des écarts critiques. Seize pour cent des autres sous–recommandations ont obtenu la cote « excellente », ce qui veut dire qu'elles avaient été pleinement mises en oeuvre. Selon les conclusions du rapport, [traduction] « les progrès réalisés pour ce qui est de l'élaboration de produits sont de bons à excellents, mais la distribution de ces produits aux communautés industrielles et municipales ne fait que commencer. »

35.47 Il n'y a pas de cadre législatif pour les incidents mettant en cause des produits chimiques sur des emplacements industriels. Dans notre rapport de 1992, nous avions indiqué que, contrairement à la plupart des pays industrialisés, le Canada ne possédait aucun cadre législatif national régissant les accidents qui mettent en cause des produits chimiques sur des emplacements industriels. Un tel cadre imposerait des exigences concernant le recensement des produits chimiques utilisés dans l'industrie, l'élaboration de plans d'urgence, des vérifications de la sécurité et la déclaration des déversements. Il n'y a toujours pas de cadre législatif et nous estimons qu'il s'agit d'un élément essentiel à l'établissement d'une assise réglementaire solide qui complétera les initiatives volontaires.

35.48 Un document de fond d'Environnement Canada, préparé en 1994 en vue de la révision de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, notait que la façon actuelle de voir les urgences environnementales était plutôt réactive et qu'elle ne mettait pas l'accent sur les inquiétudes du public quant à la prévention et au droit de savoir. Si l'on s'oriente plutôt vers la prévention, il est important de connaître les emplacements où sont gardées des quantités de substances dangereuses qui peuvent présenter une menace pour l'environnement et le public à l'extérieur des lieux de leur entreposage. Une fois que ces emplacements seront connus, il sera possible d'évaluer les risques et d'accroître la sensibilisation à ces risques. Des dispositions législatives aideraient à la mise en oeuvre de ces mesures préventives; par exemple, elles pourraient exiger l'enregistrement des emplacements et faire en sorte que leurs exploitants évaluent la mesure dans laquelle des mesures de prévention et de protection civile sont en place.

35.49 Depuis notre vérification de 1992, Environnement Canada a préparé le projet de loi C–74 modifiant la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, que le gouvernement a présenté en décembre 1996. Ce projet de loi incluait une partie de la Loi qui porte sur les questions environnementales liées aux situations d'urgence. Cette partie de la loi aurait donné au gouverneur en conseil, sur recommandation du ministre, l'autorisation de prendre des règlements pour :

- qu'une liste des substances dangereuses soit dressée et que la quantité minimale pour chaque substance soit précisée;

- que les emplacements où se trouvent les substances (dans les quantités prescrites) soient recensés;

- que des mesures de prévention, de protection civile, d'intervention et de reprise après un incident soient élaborées pour parer à des urgences environnementales;

- qu'un avis soit donné et qu'un rapport soit préparé quand survient une urgence environnementale;

- qu'un avis soit donné et qu'un rapport soit préparé au sujet des mesures visant à prévenir, à corriger, à réduire ou à atténuer les incidences négatives des urgences environnementales.

35.50 Le projet de loi C–74 n'a pas atteint l'étape de la deuxième lecture au Parlement. Nous ne savons, pour le moment, si le projet de loi sera présenté de nouveau.

35.51 Le Conseil canadien des accidents industriels majeurs a fait des progrès, mais il doit maintenant se concentrer sur l'évaluation des risques. Dans notre rapport de 1992, nous avions indiqué que l'une des recommandations importantes de l'*Étude des répercussions de Bhopal* qui avait été mise en oeuvre par le gouvernement avait donné lieu à la création du Conseil canadien des accidents industriels majeurs (CCAIM). Environnement Canada considère que le partenariat, que préconise le CCAIM, constitue la meilleure façon de prévenir les accidents et d'édifier un régime de protection civile dans un secteur où les compétences sont fragmentées. Le CCAIM, qui est considéré comme une solution de rechange à un processus assuré uniquement par le gouvernement par voie réglementaire, reçoit annuellement une contribution du gouvernement fédéral, qui sera d'environ 200 000 $ en 1997–1998. Il reçoit aussi une aide financière des provinces, des municipalités et de l'industrie. Le CCAIM a comme mission de diminuer la fréquence et la gravité des accidents industriels mettant en cause des substances dangereuses et d'harmoniser les programmes de prévention, de protection civile et d'intervention.

35.52 Le CCAIM a fait des progrès, mais il doit maintenant s'attacher à encourager l'action, particulièrement en ce qui a trait à l'évaluation des risques posés par les installations dangereuses. Jusqu'à récemment, le CCAIM s'est surtout concentré sur l'élaboration de nouveaux outils, comme des cours de formation, des guides et des normes, pour les personnes oeuvrant dans le domaine de la prévention, de la protection civile et de l'intervention. Le CCAIM se voit maintenant changer de cap et mettre l'accent sur la « sensibilisation » aux risques. Il sensibilise donc les groupes cibles, comme les exploitants d'emplacements et les dirigeants concernés de la collectivité, et les amène à s'engager à agir pour réduire les risques au minimum. Ce changement d'optique se reflète dans les travaux sur les installations dangereuses et la protection civile de la collectivité auxquels le CCAIM procède actuellement, travaux qui sont liés aux observations formulées dans notre rapport de 1992.

35.53 Dans l'*Étude des répercussions de Bhopal* de 1986, il était recommandé que l'on procède à l'évaluation des risques propres à chaque emplacement pour chaque installation industrielle, afin de déterminer la possibilité d'accidents industriels majeurs. Le *Plan vert* de 1990 a aussi fait ressortir la nécessité de dresser un répertoire des installations dangereuses. Dans notre rapport de 1992, nous avions signalé qu'Environnement Canada ne disposait pas d'un tel répertoire et qu'il n'avait pas passé en revue les activités de prévention des accidents dans les installations qui présentaient un danger en puissance.

35.54 Dans son rapport de 1995, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a recommandé que soient répertoriés et enregistrés tous les emplacements, y compris les emplacements propriété du gouvernement fédéral, où se trouvaient des substances dangereuses en quantités dépassant les seuils prescrits. Le Comité a laissé entendre que la liste des substances dangereuses pourrait être dressée d'après les listes déjà établies par le CCAIM et qu'elle pourrait être mise à la disposition des pompiers locaux, des responsables de la protection civile et du grand public, si nécessaire.

35.55 Le CCAIM prépare un répertoire des emplacements dangereux et encourage les exploitants d'emplacements à entreprendre l'évaluation des risques. Environnement Canada nous a informés qu'il n'avait pas le mandat d'entreprendre l'évaluation des emplacements dangereux, mais qu'il travaille de pair avec le CCAIM pour que des mesures soient prises en vue de leur recensement et de leur évaluation.

35.56 La première mesure à prendre quand on évalue les risques posés par les emplacements dangereux consiste à recenser les substances d'intérêt prioritaire qui s'y trouvent. Le CCAIM a préparé des listes de substances dangereuses et déterminé les quantités maximales au–delà desquelles les substances pourraient présenter un risque pour les travailleurs sur place, le grand public, la propriété privée et l'environnement, si elles ne sont pas manutentionnées comme il se doit. La présence des substances répertoriées sur ces listes au seuil maximal prescrit ne signifie pas nécessairement qu'il existe un niveau de risque inacceptable. Le risque devient inacceptable lorsqu'il n'existe pas de mesures pour gérer les substances de façon appropriée. Les substances énumérées sur la liste 1 du CCAIM sont celles qui pourraient donner lieu à des accidents majeurs si elles étaient mal manutentionnées, par exemple, le chlorure de vinyle, le benzène et l'essence.

35.57 La deuxième mesure à prendre consiste à établir un répertoire des emplacements dangereux. Le CCAIM prépare actuellement un répertoire des emplacements où se trouvent des substances de sa liste 1 en quantités telles qu'elles posent un risque de blessure ou de décès pour les personnes vivant dans la collectivité à l'extérieur de l'emplacement. Le CCAIM nous a informés qu'environ 1 350 emplacements ont été recensés jusqu'à maintenant.

35.58 La troisième mesure à prendre consiste à évaluer les risques à chaque emplacement dangereux. Le CCAIM a commencé à enquêter sur la gestion de la sécurité des processus. Il s'agit d'une auto–évaluation conçue pour déterminer le niveau actuel de connaissance et d'utilisation des techniques de prévention et de protection civile en cas d'accidents majeurs dans les emplacements au Canada qui présentent des risques majeurs potentiels. Les résultats de l'enquête devraient être connus au printemps de 1998.

35.59 Le CCAIM nous a indiqué qu'on trouve des emplacements dangereux aux termes de sa liste 1 dans environ 450 collectivités. Il enquête sur la protection civile en cas de situations d'urgence dans ces collectivités, principalement par l'intermédiaire des organismes provinciaux qui assument des responsabilités en matière de protection civile.

35.60 L'étude des emplacements dangereux du CCAIM n'englobe pas les emplacements fédéraux. Environnement Canada a indiqué qu'il ne lui incombait pas d'établir un répertoire des emplacements fédéraux et que les ministères sont responsables de leurs propres stratégies de développement durable et de leurs systèmes de gestion environnementale. Toutefois, Environnement Canada a récemment terminé une étude dans laquelle sont répertoriés certains des emplacements fédéraux où sont utilisées ou entreposées des substances figurant sur la liste 1 du CCAIM. Cette étude avait pour objet d'évaluer les mesures prises par certains ministères fédéraux dans les secteurs de la prévention des accidents, de la protection civile et de l'intervention en cas d'urgence. Il convient de noter qu'un seul des 20 emplacements étudiés entreposait une substance dont la quantité dépassait le seuil fixé par le CCAIM. L'étude propose un certain nombre de mesures, notamment l'élaboration, au gouvernement fédéral, de répertoires précis des installations fédérales, l'élaboration de programmes de formation sur les substances dangereuses, la sensibilisation accrue aux outils du CCAIM et l'élaboration d'un document générique sur l'évaluation des risques.

Le Service correctionnel du Canada — La garde des détenus — 1994, chapitre 16

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Robert W. Chen

Contexte

35.61 Dans notre vérification de 1994 du Service correctionnel du Canada, nous avions fait rapport des activités liées à la garde des détenus. Nous avions formulé un certain nombre d'observations et de recommandations concernant la conception et l'application du système de classement selon le niveau de sécurité et la gestion du programme de logement. Après une étude de notre vérification, le Comité des comptes publics a souscrit à nos recommandations, dans le *Treizième rapport* qu'il a publié en juin 1995. Il a aussi recommandé au Service correctionnel d'économiser sur les coûts de l'Administration centrale.

35.62 Notre suivi a comporté un examen des rapports d'étape qu'a préparés le Service correctionnel sur les progrès réalisés au regard de nos recommandations. Nous avons aussi examiné la documentation à l'appui préparée par le Service et tenu des discussions avec ses dirigeants.

Conclusion

35.63 Le Service a pris un certain nombre de mesures pour donner suite aux recommandations du Bureau et du Comité des comptes publics concernant le classement selon le niveau de sécurité. Toutefois, la direction devra prêter une attention soutenue, si le Service veut améliorer davantage l'objectivité de son système de classement selon le niveau de sécurité. Un tel système est indispensable afin de réduire au minimum les risques pour la sécurité du public et de faire baisser les coûts de fonctionnement des établissements pénitentiaires. Le Service doit établir un processus en vue de surveiller régulièrement le recours aux dérogations à l'Échelle de classement par niveau de sécurité, et fournir au personnel une formation supplémentaire sur l'utilisation de l'Échelle, lorsque de tels besoins sont décelés grâce à la surveillance. Des efforts soutenus doivent aussi être déployés pour faire en sorte qu'un instrument de reclassement plus objectif soit pleinement mis en oeuvre d'ici 1999.

35.64 Le Service correctionnel a donné suite à toutes nos recommandations concernant la planification du logement — y compris l'utilisation d'analyses coûts–avantages lors de l'évaluation des projets futurs liés à la question du logement, l'inclusion de stratégies de double occupation et de partage des locaux dans la planification du logement et la nomination d'un cadre supérieur à temps plein responsable de toutes les fonctions liées au logement. Nous avons remarqué que le Service a clarifié sa définition de double occupation et en a exclu les locaux conçus spécialement pour être partagés, et qu'il projette d'examiner sa politique générale en matière de logement. À notre avis, ces changements doivent être soigneusement pris en considération dans le processus de planification du logement.

Observations

Classement selon le niveau de sécurité

35.65 **Observations de vérification de 1994.** Les pratiques d'autres compétences et des études étayées par des données empiriques nous ont incités à conclure qu'il fallait un système objectif tant pour classer les détenus selon le

niveau de risque qu'ils présentent que pour les placer dans des établissements appropriés. Un tel système fait appel à des instruments de classement fondés sur la statistique, de sorte que tous les facteurs de risque connus sont pris en considération et pondérés proportionnellement lorsqu'on établit le classement. Dans tout système du genre bien conçu, le personnel peut déroger aux résultats produits par les instruments utilisés lorsqu'il estime qu'un instrument néglige des facteurs comme l'état de santé, le rapport du psychologue, le manque de place dans un programme de réadaptation ou la proximité de la famille du détenu. Si l'on veut que les instruments de classement demeurent pertinents et valides, il faut les réviser périodiquement de manière à ce qu'ils reflètent l'expérience courante.

35.66 Dans l'ensemble, un système objectif tient à des instruments qui assurent l'uniformité dans la prise de décisions et qui permettent de contrôler les décisions plus facilement. Ces résultats sont difficiles, voire impossibles, à obtenir si l'instrument de classement repose uniquement sur des informations subjectives et qualitatives (appelées communément intuitions), qui permettent aux employés de faire intervenir des préjugés, fondés ou non fondés.

35.67 Lors de notre vérification de 1994, le Service correctionnel était doté d'un processus de classement en deux temps, comme beaucoup d'autres secteurs de compétences. On assignait aux nouveaux détenus du système correctionnel fédéral après le prononcé de leur sentence un premier classement de sécurité, qui était réévalué annuellement par la suite. Comme nous l'avions mentionné en 1994, même si le Service possédait un instrument de classement initial (Échelle de classement par niveau de sécurité) qui est quantitatif et objectif, nous craignions que les reclassements (examens du classement de sécurité) soient de nature qualitative et presque uniquement fondés sur le jugement individuel des agents de gestion des cas. Résultats : des détenus qui présentaient des facteurs de risques semblables ont été reclassés et placés dans des établissements à niveaux de sécurité différents, et peut–être même inappropriés.

35.68 D'après ces observations, notre bureau et, à une date ultérieure, le Comité des comptes publics ont recommandé que le Service correctionnel améliore son système de classement selon le niveau de sécurité pour le rendre plus objectif et permettre la surveillance des résultats.

35.69 **Suivi des observations de vérification.** D'après notre suivi, le Service a exigé, dès notre vérification terminée, que tous les agents de gestion des cas suivent un cours de trois jours sur l'évaluation des risques. Ce cours a fait ressortir l'importance de s'appuyer sur des instruments fondés sur la statistique plutôt que sur des impressions subjectives, de même que l'importance de toujours tenir compte des risques pour la sécurité du public au moment de prendre des décisions en matière de gestion des cas. Le Service estime qu'entre 2 000 et 3 000 de ses employés ont suivi le cours. De plus, il a continué de réaffirmer ces messages aux ateliers de formation et aux conférences pour les employés, de même qu'au moment des demandes de renseignements courantes et des visites dans les établissements.

35.70 À la fin de 1994, le Service correctionnel a commencé à appliquer l'Échelle de classement par niveau de sécurité à tous les nouveaux délinquants. Toutefois, le Service a aussi demandé aux employés d'appliquer immédiatement les lignes directrices régissant l'examen du classement selon le niveau de sécurité, lesquelles avaient été utilisées pour changer les classements des détenus établis au moyen de l'Échelle, ou pour y déroger. À notre avis, cette pratique appliquée dès l'évaluation initiale des détenus est un facteur qui a influé grandement sur le nombre de dérogations à l'Échelle. En août 1997, le Service a diffusé une directive demandant aux employés de mettre fin à cette pratique.

35.71 En 1996, le Service correctionnel a effectué une étude de validation de l'Échelle de classement par niveau de sécurité. Cette étude, tout en confirmant que l'Échelle est bien conçue, a fait état d'un taux de dérogation de 26 p. 100 dont seulement la moitié reposait sur des raisons légitimes. À notre avis, ce taux révèle que le Service doit continuer à donner une meilleure formation à son personnel sur ce qui constitue une dérogation valide.

35.72 Le Service ne dispose pas encore d'un processus de surveillance régulière de l'étendue des dérogations. Il est donc incapable de répondre au Comité des comptes publics, qui lui a demandé d'évaluer annuellement les besoins et la compréhension de son personnel à l'égard de l'Échelle de classement par niveau, et de fournir de la

formation supplémentaire au besoin. Le Service nous a dit qu'à compter de décembre 1997, il sera en mesure de faire rapport du nombre de dérogations et des raisons qui les sous–tendent.

35.73 Depuis le début de 1996, beaucoup d'efforts ont été déployés pour l'élaboration d'un nouvel instrument de reclassement plus quantitatif qui servirait à l'examen du classement par niveau de sécurité. Le Comité de direction du Service correctionnel devrait approuver le nouvel instrument en vue d'une mise à l'essai en novembre 1997. Après l'approbation, il faudra faire d'autres consultations auprès des bureaux régionaux et des bureaux de district, poursuivre les essais et faire valider l'instrument en plus de l'automatiser pour qu'il soit intégré au système de gestion des détenus. Le Service estime que cet instrument pourra être utilisé dans les meilleurs délais d'ici la fin de 1998.

35.74 Grâce au système de gestion des détenus, le Service correctionnel dispose maintenant d'une meilleure information pour évaluer périodiquement l'étendue des surplacements et des sous–placements, c'est–à–dire le nombre de détenus qui sont placés dans des établissements dont le niveau de sécurité est supérieur ou inférieur au classement de sécurité qui leur a été assigné. Cette information a été présentée au Comité de direction du Service qui l'a évaluée. Par la suite, elle a été utilisée par le Service pour faire des examens périodiques des établissements à sécurité minimale afin de s'assurer que les risques de ces établissements sont réduits au minimum.

35.75 Nous avons remarqué que le Service correctionnel a l'intention d'utiliser les données sur le classement selon le niveau de sécurité pour prévoir la population carcérale et planifier le logement, comme nous le lui avions recommandé lors de notre vérification. Cela se fera à compter de janvier 1999, car il faut normalement des données sur quatre ou cinq ans pour commencer à faire des prévisions exactes.

Logement des détenus

35.76 Observations de vérification de 1994. En 1994, nous avions relevé des lacunes importantes dans la planification du logement des détenus. Nous avions remarqué que l'on ne procédait pas aux analyses coûts–avantages nécessaires portant sur le cycle de vie et que le Service correctionnel avait mis du temps à envisager le partage des locaux (cellules conçues et construites pour accueillir plus d'une personne) comme une solution en matière de planification du logement.

35.77 Suivi des observations de vérification. Selon notre examen de suivi, toutes nos recommandations à cet égard ont été mises en oeuvre. En 1995, le Service correctionnel et le Conseil du Trésor s'étaient entendus sur un modèle de coûts–avantages précis, on avait donné des cours de formation sur l'utilisation du modèle au personnel de l'Administration centrale et des régions et on l'avait appliqué pour la planification des immobilisations et des locaux de 1996–1997 et de 1997–1998. Une fois créé le poste de commissaire adjoint au Développement organisationnel, on a chargé le titulaire d'assurer la coordination stratégique et la planification opérationnelle, dont la planification du logement constitue un volet.

35.78 Les lignes directrices du Service correctionnel indiquent aussi que l'on a intégré au processus de planification des stratégies de double occupation et de partage des locaux. Le Service a conçu et aménagé des locaux partagés ailleurs que dans des cellules. Nous avons remarqué qu'il avait clarifié sa définition de double occupation et qu'il projette de revoir sa politique en matière de logement des détenus, parce qu'à son avis, la double occupation [traduction] « est une mesure de logement permanent qui ne convient pas à la prestation de bon services correctionnels. »

Coûts de l'Administration centrale

35.79 Suivi de la recommandation du CCP. Le Comité des comptes publics a recommandé que le Service correctionnel économise sur les coûts de l'Administration centrale. D'après notre analyse des données pour 1993–1994 et 1994–1995 que le Service nous a fournies, les coûts moyens de l'Administration centrale par détenu avaient

diminué par rapport aux coûts moyens signalés dans notre rapport, coûts qui étaient fondés sur les données de 1992–1993. Cette réduction était attribuable en grande partie aux mesures de réduction des effectifs du Service correctionnel tant à l'Administration centrale que dans les cinq administrations régionales ainsi qu'aux économies d'échelle réalisées à la suite d'une augmentation importante du nombre de détenus.

La Commission nationale des libérations conditionnelles — 1994, chapitre 17

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificateur responsable : Robert W. Chen

Contexte

35.80 Lors de notre vérification de 1994 de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous avions fait un certain nombre d'observations et de recommandations concernant la nomination et le perfectionnement des membres de la Commission, le processus utilisé pour rendre des décisions en matière de libération conditionnelle, et l'intégralité de l'information nécessaire à la prise de décisions. Notre suivi de 1997 comprenait un examen du rapport d'étape qu'avait préparé la Commission à l'intention du Comité des comptes publics sur les progrès accomplis à la suite de nos recommandations antérieures. Nous avons également examiné la documentation à l'appui que nous a fournie la Commission et nous avons eu des discussions avec ses représentants.

Conclusion

35.81 La Commission a pris des mesures et mis en oeuvre toutes les recommandations dans les secteurs qui sont sous sa gouverne. Elle a modifié le processus de sélection de ses membres. Toutes les personnes qualifiées peuvent maintenant présenter leur candidature et la sélection des membres est fondée sur leurs compétences et leurs capacités. De plus, la Commission a mis sur pied un programme de formation rigoureux lié à différents mécanismes de rétroaction sur le rendement qui n'étaient pas en place lors de notre vérification de 1994. En 1998, nous ferons le suivi de nos recommandations d'un chapitre du Rapport de 1996 intitulé « Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquants ». Ces recommandations visaient l'accessibilité à l'information pertinente sur les délinquants communiquée par Service correctionnel Canada aux fins de la prise de décisions, et la manière dont cette information est fournie.

Observations

35.82 La Commission a mis en place un processus de sélection des candidats à présenter au solliciteur général, processus qui assure la nomination de personnes qualifiées. En 1994, nous avions constaté que le processus de nomination des membres de la Commission était une source de préoccupation publique, parce qu'il avait entraîné la nomination de membres non qualifiés. Nous avons conclu que les changements apportés récemment au processus pour le rendre plus ouvert et fondé sur le mérite devraient être maintenus et s'appliquer aux membres à temps partiel et à temps plein.

35.83 Pour les fins du suivi, nous avons choisi au hasard deux nominations effectuées en 1996 (un membre à temps plein et un membre à temps partiel) afin de comprendre le fonctionnement du nouveau processus. Nous avons constaté l'existence d'un processus standard pour le choix des candidats qui ont de l'expérience en justice pénale et les compétences requises pour appliquer les connaissances, théoriques et pratiques, en matière d'évaluation du risque des décisions de libération conditionnelle. Notre examen a confirmé que le processus est appliqué tant pour les membres à temps plein que pour les membres à temps partiel et qu'il comprend les éléments suivants :

- Les postes vacants au sein de la Commission sont annoncés dans la *Gazette du Canada*;

- Les candidatures sont étudiées en fonction de critères détaillés et précis, établis en fonction des tâches du membre;

- Les candidats sont interrogés par un comité de sélection composé de cadres supérieurs de la Commission qui, pour évaluer leurs compétences, s'appuient sur une étude de cas analysée par le candidat et sur un guide d'entrevue;

- Une liste de candidats qualifiés est présentée au solliciteur général pour examen et recommandation au gouverneur en conseil;

- Le gouverneur en conseil s'appuie sur cette liste pour effectuer les nominations.

35.84 On a instauré un programme de formation complet pour les membres de la Commission. En novembre 1995, la Commission a confié à un cabinet d'experts–conseils l'examen de son programme de formation. Cet examen comportait des entrevues exhaustives sur place et une analyse approfondie des données, y compris la comparaison de feuilles de décision de libération conditionnelle avant et après la formation sur l'évaluation du risque. Après cet examen, la Commission a adopté un plan général et un cadre national de formation.

35.85 Voici donc en quoi consiste maintenant la formation des nouveaux membres :

- une trousse de documents de base sur l'évaluation du risque et le milieu correctionnel;

- un test préliminaire d'orientation visant à déterminer le degré de connaissance des participants sur la théorie et l'application de l'évaluation du risque;

- un programme d'orientation de 15 jours (auparavant dix jours) comprenant des cours, l'assistance aux audiences de libération conditionnelle et des visites aux organismes correctionnels;

- une formation sur place dispensée par le vice–président régional, des cadres des bureaux régionaux et des membres expérimentés de la Commission.

35.86 En outre, tous les membres de la Commission ont dû assister à un cours de trois jours portant sur l'évaluation du risque , en 1993–1994 et, de nouveau, en 1996–1997, où ils ont obtenu l'information la plus récente sur la théorie et son application. Depuis 1995, le président a rétabli l'assemblée générale annuelle de trois jours de la Commission pour tous les membres à temps plein. Au cours de cette assemblée, les membres reçoivent de l'information et de la formation à jour sur l'évaluation du risque, le comportement criminogène et le traitement des différents types de délinquants ainsi que les leçons tirées de décisions antérieures de la Commission. De plus, cette dernière offre des séances de formation régionales semestrielles de deux ou trois jours qui portent sur les besoins de formation particuliers cernés au cours du processus d'évaluation du rendement annuel ou décelés par d'autres moyens.

35.87 La Commission a conçu divers mécanismes de rétroaction pour ses membres afin, notamment, de leur donner de l'information sur les réussites et les échecs. Depuis notre vérification, la Commission a élaboré divers mécanismes pour évaluer son rendement dans l'ensemble, entre autres un rapport de surveillance du rendement semestriel. Ce document contient des données annuelles sur les tendances en matière de décision, le taux de récidive, le taux de succès de même que le taux de réincarcération et de récidive après la date d'échéance du mandat selon le type de libération, le profil de risque du délinquant et la région. Nous convenons que les mesures prises pour évaluer le rendement et communiquer l'information à ce sujet constituent un véritable progrès par rapport à la situation qui régnait en 1994. La Commission reconnaît, toutefois, que bien qu'elle soit mieux en mesure de recueillir et d'analyser l'information, elle doit continuer à intégrer cette information à sa politique et à sa pratique.

35.88 La Commission a instauré une autre forme essentielle de rétroaction depuis notre vérification. Il s'agit d'un système d'évaluation du rendement qui permet d'évaluer officiellement chaque année le rendement des membres. Pour les fins du présent suivi, nous avons retenu l'évaluation du rendement de cinq membres de la Commission (trois membres à temps plein et deux membres à temps partiel). Toutes les évaluations avaient été faites d'après le cadre et les critères établis par la Commission en 1995 et comprenaient un examen critique du rendement. Elles contenaient également des exemples de forces et de faiblesses ainsi que des plans d'action pour corriger ces dernières.

35.89 En 1995, la Commission a effectué un examen approfondi de tous les rapports sur les délinquants en libération conditionnelle qui avaient commis d'autres infractions (généralement avec violence) en vue de déterminer les points à corriger au moyen de la formation, ou de changements à la politique. En juillet 1996, la Commission a examiné sa politique sur ses diverses enquêtes et elle a par la suite communiqué de nouvelles procédures. De plus, nous avons constaté que la Commission utilise les résultats des enquêtes pour la formation et l'évaluation de ses membres. Par exemple, elle a donné, en mars 1997 lors de l'assemblée générale annuelle, une séance de formation sur les leçons apprises. Ces leçons sont tirées de l'expérience acquise à l'interne en ce qui a trait aux activités suivantes : examens des cas par la Section d'appel de la Commission, examen des enquêtes et des vérifications de cas, contestations judiciaires présentées à la Commission.

35.90 La Commission a effectué plusieurs examens de ses activités afin d'établir si elle axait son temps et ses efforts sur les secteurs les plus appropriés. En 1995, à l'occasion de l'examen des programmes et des organismes du gouvernement, la Commission a décidé, conformément à ses règlements, de réduire le nombre des membres requis pour rendre des décisions dans les cas où le risque est moindre pour la sécurité du public. Par exemple, à l'heure actuelle, un seul membre peut être désigné pour rendre une décision sur étude du dossier dans le cadre de la procédure d'examen expéditif, et il faut deux membres seulement pour rendre les décisions de la Section d'appel. La Commission envisage d'apporter d'autres changements.

35.91 Immédiatement après la vérification de 1994, la Commission a formé, de concert avec le Service correctionnel Canada, un groupe de travail chargé de déterminer le type d'information dont elle a besoin pour prendre des décisions et la meilleure façon de la présenter, afin que ses membres soient en mesure de prendre des décisions appropriées. Cette initiative a donné lieu à l'élaboration du rapport sur l'évaluation du risque sur lequel s'appuie le Service correctionnel pour décider de la pertinence de recommander la libération conditionnelle d'un détenu. Nous n'avons pas poussé plus loin notre examen pour déterminer la portée de la mise en oeuvre de ce nouveau rapport. Dans notre chapitre de novembre 1996, intitulé « Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquants », nous avions noté que la mise en oeuvre du rapport avait posé des problèmes. Nous prévoyons faire un examen plus complet à l'occasion du suivi de notre vérification de 1996. Cet examen portera sur les progrès accomplis quant à la mise en oeuvre du rapport d'évaluation du risque et quant aux recommandations voulant que les membres disposent de toute l'information pertinente pour prendre des décisions.

Environnement Canada : Les déchets dangereux — la gestion d'un lourd héritage — 1995, chapitre 2

Commissaire à l'environnement et au développement durable : Brian Emmett
Vérificateur responsable : Wayne Cluskey

Contexte

35.92 Lors de notre vérification de 1995, nous avions examiné certains aspects de la gestion fédérale des déchets dangereux non radioactifs, et particulièrement la gestion par Environnement Canada de l'assainissement des lieux contaminés, de l'entreposage et de la destruction des biphényles polychlorés (BPC).

35.93 Nous avions mis l'accent sur la gestion, par Environnement Canada, de ses responsabilités aux termes du Programme national d'assainissement des lieux contaminés (PNALC), programme fédéral–provincial doté d'un fonds de 250 millions de dollars, lancé en 1989–1990. Les objectifs du programme quinquennal étaient d'assurer la dépollution des lieux contaminés « orphelins » à risque élevé au Canada selon le principe du « pollueur payeur », de promouvoir le développement de l'industrie canadienne des technologies environnementales et d'assainir les lieux contaminés fédéraux. Nous étions préoccupés, car lorsque ce programme a pris fin le 31 mars 1995, aucune information adéquate sur les lieux contaminés fédéraux n'était disponible pour informer de façon appropriée le Parlement au sujet des risques pour l'environnement et pour la santé humaine, et des coûts d'assainissement.

35.94 Nous avions également examiné l'administration par le Ministère des règlements régissant l'utilisation, l'entreposage, l'exportation ainsi que le traitement ou la destruction des BPC en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement.* Le Plan vert approuvé en 1990 prévoyait la destruction de tous les BPC fédéraux, au plus tard en 1996. Cependant, le Programme de destruction des BPC a pris fin le 31 mars 1995 sans que cette tâche soit terminée.

Étendue

35.95 Notre suivi comprenait l'examen de deux rapports d'étape qu'avait établis Environnement Canada — un rapport préparé en juin 1996 pour le Comité des comptes publics et un autre rapport préparé en septembre 1996 à notre demande.

35.96 Nous avons effectué des entrevues et examiné la documentation à l'appui ainsi que d'autres documents préparés depuis la parution des rapports d'étape afin d'évaluer plus à fond l'étendue des progrès réalisés à la date limite du 30 mai 1997, que nous avions fixée.

Conclusion

35.97 Environnement Canada a pris des mesures qui découlent de bon nombre de nos recommandations. Par ailleurs, nous demeurons préoccupés par la lenteur de la mise en oeuvre d'un certain nombre d'autres de nos recommandations.

Observations

Le Parlement doit avoir une information adéquate sur les risques et les coûts d'assainissement des lieux contaminés fédéraux

35.98 Dans notre chapitre de mai 1995, nous avions indiqué que le gouvernement ne disposait pas d'une information adéquate, notamment d'un inventaire, sur les lieux contaminés fédéraux de façon à pouvoir déterminer les coûts de dépollution ainsi que les risques pour la santé humaine et l'environnement, et en rendre compte au Parlement.

35.99 Depuis la parution du chapitre de mai 1995, deux comités ont été formés — le Groupe de travail sur la gestion des lieux contaminés (GTGLC) et le Sous–comité de la politique sur le partenariat en matière de responsabilisation environnementale (Sous–comité du PRE) — afin de préparer une stratégie fédérale commune pour traiter les lieux contaminés fédéraux.

35.100 Le GTGLC a adopté un plan de travail et s'est notamment engagé à évaluer les lieux et les passifs connexes. Pour ce faire, le groupe de travail a préparé une définition de ce qu'on entend par lieu contaminé et un modèle pour l'enregistrement des données d'inventaire sommaires. En outre, le GTGLC appuie le Comité fédéral sur les systèmes de gestion de l'environnement dans ses efforts pour élaborer des systèmes de gestion environnementale et des stratégies de développement durable. Tant ces systèmes que ces stratégies devraient comprendre des composantes visant les lieux contaminés. Le Sous–comité du PRE a préparé une ébauche de politique générale sur les lieux contaminés qui fait actuellement l'objet de discussions; toutefois, il n'a pas établi de dates limites pour le Ministère, ni de date pour la mise en oeuvre du modèle d'inventaire.

35.101 Dans le chapitre 22 de notre rapport de novembre 1996, nous avions examiné les progrès accomplis par les ministères en ce qui concerne le recensement, l'évaluation et la dépollution des lieux contaminés fédéraux. Nous avions conclu que des données sommaires exactes et complètes sur les inventaires et les coûts estimatifs des ministères, tant aux niveaux des ministères que de l'administration centrale, ne seront probablement pas disponibles pendant encore un certain temps. Cette information est nécessaire afin que les lieux à risque élevé, qui présentent le risque le plus grand pour la santé, la sécurité et l'environnement, soient parmi les premiers à être dépollués.

Il faut un plan d'action pour les lieux contaminés fédéraux

35.102 Le gouvernement ne partage toujours pas notre avis sur la nécessité d'un plan d'action pour l'évaluation et la dépollution de tous les lieux contaminés fédéraux. Il fait valoir que les ministères fédéraux sont responsables de l'assainissement de leurs propres lieux. Il indique, en ce qui a trait aux lieux contaminés fédéraux, que des progrès seront accomplis au moyen des politiques gouvernementales en place ainsi que du GTGLC et du Comité de direction du PRE (parent du Sous–comité du PRE). Nous estimons toujours qu'il faut un plan d'action fédéral afin de s'assurer que le travail est effectué dans des délais raisonnables et selon des normes uniformes de dépollution.

Divulgation des passifs environnementaux éventuels du gouvernement fédéral dans les états financiers

35.103 Les passifs environnementaux du gouvernement sont vraisemblablement assez importants et pourraient influer de manière appréciable sur la situation financière communiquée du gouvernement. Nous avions recommandé dans notre rapport de mai 1995 (chapitre 2) que les passifs fédéraux éventuels liés à la dépollution des lieux contaminés que l'administration fédérale peut déterminer et estimer de façon raisonnable soient divulgués dans les états financiers vérifiés et le *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada. Au cours des trois derniers exercices, des passifs environnementaux éventuels de 2,8 milliards de dollars (un chiffre incomplet) ont été divulgués dans les Notes afférentes aux états financiers du Canada et dans les Notes afférentes au *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada. Dans les observations sur les États financiers sommaires, le vérificateur

général a invité le gouvernement à quantifier dès que possible tous les passifs environnementaux, à élaborer des méthodes appropriées pour faire la différence entre les éventualités et les passifs environnementaux et, dans l'intervalle, à améliorer la communication de l'information.

35.104 Des progrès limités ont été accomplis à l'égard des recommandations du vérificateur général contenues dans les observations sur les états financiers sommaires. Dans le chapitre 22 de notre rapport de novembre 1996, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) avait indiqué qu'il « ne croyait pas publier de politique ni la mettre en oeuvre avant l'exercice 1998–1999 ». Nous croyons savoir que le Secrétariat est en train de préparer une convention comptable qui définit le passif environnemental. Cette ébauche de convention doit être remise à toutes les parties intéressées pour fins d'examen et de commentaires en 1997–1998; elle doit aussi tenir compte des recommandations du GTGLC portant sur l'enregistrement uniforme de l'information dans le répertoire des lieux contaminés. Ce répertoire doit être fondé sur le Système national de classification des lieux contaminés établi sous l'égide du Conseil canadien des ministres de l'environnement. Le processus d'évaluation visant à enregistrer un lieu dans le répertoire nécessite notamment l'estimation des coûts de dépollution. Le Secrétariat du Conseil du Trésor affirme que lorsque le processus d'évaluation sera en grande partie terminé, ce répertoire facilitera la comptabilisation du passif du gouvernement et sa divulgation dans les états financiers sommaires.

35.105 Nous n'avons aucune raison de douter que le Secrétariat du Conseil du Trésor mettra en oeuvre une politique d'ici 1998–1999, mais nous restons préoccupés par l'état de préparation des ministères responsables, compte tenu du peu de progrès accomplis jusqu'ici.

Réponse du Secrétariat du Conseil du Trésor : *Pour ce qui est de l'élaboration d'une politique comptable appropriée, le Secrétariat travaille avec un comité interministériel qui, de son côté, élabore une politique sur la gestion des lieux contaminés. Ce faisant, le Secrétariat est persuadé que tous les ministères responsables des lieux contaminés seront prêts à mettre en oeuvre la politique comptable d'ici le 31 mars 1999.*

Destruction des BPC fédéraux

35.106 En vertu du Plan vert approuvé en 1990, la destruction de tous les BPC fédéraux devait être effectuée au plus tard en 1996. Cependant, nous avions signalé dans notre rapport de mai 1995 que cet objectif n'avait pas encore été atteint pour les raisons suivantes :

- Environnement Canada n'avait pas fait rapport au Parlement sur les progrès réalisés à ce jour relativement à la destruction des BPC et n'avait pas fourni une évaluation réaliste des risques et des coûts relatifs à la destruction de tout l'inventaire fédéral;

- Environnement Canada a cessé d'assumer un rôle de chef de file dans la gestion de la destruction des BPC lorsque le Programme de destruction des BPC a pris fin le 31 mars 1995.

35.107 Depuis la fin du Programme de destruction des BPC d'Environnement Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a assumé, avec l'appui d'Environnement Canada, la responsabilité de fournisseur de services du gouvernement fédéral pour la collecte, le transport et la destruction de tous les BPC fédéraux entreposés ainsi que la fermeture de leurs lieux d'entreposage. De nombreux ministères et organismes se sont prévalus des services de TPSGC.

35.108 En janvier 1997, TPSGC a indiqué que moins de deux pour cent des déchets fédéraux contenant des BPC étaient toujours entreposés sur l'estimation initiale de 5 600 tonnes de déchets faite par Environnement Canada en 1995. Depuis la publication du rapport de mai 1995, le nombre de lieux d'entreposage de BPC est passé de 495, en 1993, à 227, en 1997. Cependant, la quantité de déchets fédéraux contenant des BPC en entreposage et le nombre de lieux d'entreposage changent constamment. En effet, ils changent à mesure que le matériel contenant des BPC est mis hors service et que les PBC entreposés sont détruits. Les lieux se remplissent de nouveau alors que le matériel

contenant des PBC est mis hors service. De même, le programme de destruction de TPSGC a récemment marqué un temps d'arrêt à cause des difficultés éprouvées au Centre de traitement des déchets spéciaux de l'Alberta (Swan Hills).

35.109 TPSGC aimerait continuer à offrir des services de destruction des BPC aux ministères et organismes fédéraux, parce que le besoin se fait toujours sentir, et à rechercher l'équilibre coût–efficacité. En mai 1997, on a, au cours d'un exposé, informé la haute direction de TPSGC au sujet du programme de destruction des BPC et des options pour le maintien de ce service.

35.110 Environnement Canada s'est engagé à présenter un rapport au Parlement en 1997 sur les progrès réalisés à cette date concernant la destruction des BPC ainsi que les risques et les coûts associés aux BPC fédéraux non encore détruits. Au 30 mai 1997, le rapport n'avait pas encore été rédigé et aucune date de présentation n'avait été fixée.

La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral — 1995, chapitre 3

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados
Vérificatrice responsable : Ellen Shillabeer

Contexte

35.111 Notre vérification de mai 1995 avait pour objet d'établir si les tâches du gouvernement fédéral liées à la gestion responsable des déchets radioactifs étaient clairement définies et attribuées. Elle portait en outre sur les initiatives connexes prises par le gouvernement fédéral et les coûts engagés à cette date et évaluait les progrès du Canada à l'égard de ces initiatives.

35.112 Depuis la parution du Rapport, des faits nouveaux se sont produits à la suite desquels le Canada se rapproche de solutions à long terme pour ses déchets radioactifs.

35.113 Ressources naturelles Canada (RNCan) a élaboré une politique–cadre pour les déchets radioactifs et il a consulté les parties intéressées au sujet d'options financières et institutionnelles visant l'évacuation ou le stockage des déchets radioactifs. De plus, il a signé un protocole d'accord avec le gouvernement de l'Ontario portant sur l'attribution des responsabilités pour le déclassement et la gestion à long terme de toutes les mines d'uranium et de tous les sites de résidus d'uranium « abandonnés ». La Commission chargée d'examiner la gestion et le concept du stockage des déchets de combustible nucléaire de l'Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE) a tenu des audiences et prépare actuellement ses recommandations. RNCan a entrepris des négociations en vue de trouver un site pour les déchets historiques faiblement radioactifs et il a prolongé le mandat du Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité.

35.114 Cette année, nous avons effectué le suivi à l'égard de chacune des recommandations faites dans notre chapitre du Rapport de mai 1995. Nous avons examiné le rapport d'étape de juillet 1996 sur les mesures prises à la suite de nos recommandations, rapport qu'a présenté RNCan au Comité des comptes publics. Les représentants du Ministère nous ont fourni une mise à jour de ce rapport d'étape. Nous avons discuté des progrès en cours, obtenu et examiné la documentation à l'appui et intégré l'information pertinente au présent rapport de suivi en date du 1er septembre 1997.

Conclusion

35.115 RNCan a pris des mesures appropriées en vue de donner suite à nos préoccupations et de trouver des solutions à long terme pour les déchets radioactifs du Canada. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Nous reconnaissons que pour obtenir une solution satisfaisante à certaines de nos préoccupations, d'autres parties doivent aussi participer et prendre des mesures. Le calendrier de la Commission de l'ACEE, les incertitudes du processus de négociation visant l'obtention d'un site pour les déchets historiques faiblement radioactifs, de même que le large éventail des parties intéressées qu'il faut consulter, sont autant de contraintes auxquelles se heurte le Ministère. Nous continuerons de faire le suivi des actions de RNCan et nous ferons rapport à ce sujet à une date ultérieure.

Observations

Une politique–cadre a été élaborée pour les déchets radioactifs

35.116 En juillet 1996, la ministre des Ressources naturelles a annoncé que le gouvernement avait approuvé une politique–cadre s'appliquant aux déchets radioactifs qui, à l'aube du siècle prochain, orientera l'approche du Canada concernant l'évacuation des déchets hautement radioactifs (déchets de combustible nucléaire) et faiblement radioactifs, de même que des résidus de mines et d'usines d'uranium. Cette politique–cadre établit les règles de base pour l'évacuation des déchets radioactifs au Canada. Elle définit le rôle du gouvernement ainsi que celui des producteurs et des propriétaires de déchets et elle recommande une évacuation complète et intégrée. En outre, la politique–cadre établit la toile de fond pour la mise au point des dispositions financières et institutionnelles.

35.117 En octobre 1996, RNCan a présenté un document de travail visant à obtenir les vues des parties intéressées sur le rôle de surveillant du gouvernement fédéral, la façon dont celles–ci organiseraient l'évacuation des déchets et le financement des programmes. Lors de notre suivi, le Ministère avait reçu des commentaires, mais il a indiqué son intention d'attendre les recommandations de la Commission de l'ACEE avant de poursuivre ses travaux sur les dispositions financières et institutionnelles.

On prendra une décision concernant une solution à long terme pour les déchets de combustible nucléaire lorsque seront connues les conclusions de la Commission de l'ACEE

35.118 Aucune décision n'a été prise au sujet d'une solution à long terme visant la gestion des déchets de combustible nucléaire. En mars 1996, la Commission chargée d'examiner la gestion et le concept de stockage des déchets de combustible nucléaire de l'ACEE a entrepris un processus d'audiences publiques en trois phases sur le concept de l'Énergie atomique du Canada Limitée, soit le stockage dans les formations géologiques profondes des déchets de combustible nucléaire. La Commission a terminé ses audiences en mars 1997, et elle doit soumettre ses recommandations sur la sécurité et l'acceptabilité du concept de stockage au ministre des Ressources naturelles et à la ministre de l'Environnement au début de 1998. Le gouvernement n'y répondra qu'après avoir examiné les recommandations de la Commission et les vues des parties intéressées recueillies lors des consultations sur la politique–cadre.

Des négociations se poursuivent au sujet d'une installation pour l'évacuation des déchets historiques faiblement radioactifs

35.119 Le gouvernement fédéral a créé un groupe de travail chargé de faire des recommandations sur les options de gestion à long terme, et de trouver des sites possibles pour l'évacuation des déchets historiques faiblement radioactifs. En juillet 1995, le Groupe de travail chargé du choix d'un site de gestion des déchets et la ville de Deep River ont signé un accord de principe qui établissait les modalités d'un projet visant une installation pour l'évacuation de déchets faiblement radioactifs à Deep River. L'une des conditions de l'accord de principe prévoyait que celui–ci aurait force de loi avant le 31 décembre 1996. La communauté de Deep River ayant souscrit à cet accord en septembre 1995, le gouvernement fédéral a annoncé son intention, en juillet 1996, d'entamer des négociations avec la ville. Toutefois, lors de ces négociations, il n'a pas accepté certaines des conditions de l'accord de principe. Ainsi donc au 31 décembre 1996, on n'avait pas conclu de contrat liant les deux parties. Au début de 1997, la ministre des Ressources naturelles et le maire de Deep River ont eu des échanges épistolaires afin de tenter de poursuivre les discussions. Les négociations fondées sur une nouvelle série de conditions ont commencé en juillet 1997. Si un accord juridique est conclu, il sera nécessaire d'effectuer un examen approprié et de délivrer des permis.

On a prolongé le mandat du Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité

35.120 En mars 1995, le gouvernement fédéral a prolongé de cinq ans le mandat du Bureau de gestion des déchets radioactifs de faible activité, qui est l'agent du gouvernement fédéral responsable de la gestion des déchets historiques faiblement radioactifs. Cette mesure permet d'assurer la continuité nécessaire en ce qui concerne les responsabilités fédérales en matière de gestion des déchets historiques faiblement radioactifs du Canada.

La CCEA a entrepris de délivrer des permis pour les mines d'uranium et les sites de résidus d'uranium inactifs depuis 1976

35.121 La Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCEA) a correspondu avec les propriétaires actuels des onze sites de résidus d'uranium dont les activités ont cessé avant 1976 pour les inviter à remplir et à présenter une Demande de permis de substances prescrites. Un site détient maintenant un permis de la CCEA et des négociations sont en cours avec les propriétaires d'autres sites concernant la possibilité de leur délivrer un permis. La CCEA est d'avis que la plupart des sites de résidus d'uranium dont les activités ont cessé avant 1976 détiendront un permis d'ici 1998.

35.122 La CCEA estime qu'aucun des sites de résidus d'uranium dont les activités ont cessé avant 1976 ne représente une menace immédiate pour la santé, la sécurité ou l'environnement, mais que des mesures appropriées doivent être prises pour assurer leur acceptabilité à long terme.

La question de la responsabilité du déclassement et de la gestion à long terme de toutes les mines d'uranium et de tous les sites de résidus d'uranium « abandonnés » est réglée pour l'Ontario

35.123 En janvier 1996, la ministre des Ressources naturelles a signé un protocole d'accord avec le ministre du Développement du Nord et des mines de l'Ontario concernant le partage des coûts de toutes les activités de déclassement et les responsabilités de gestion à long terme nécessaires pour toutes les mines d'uranium et tous les sites de résidus d'uranium « abandonnés » de la province. Bien que cet accord ne porte que sur les sites de l'Ontario, il reflète la plupart des coûts estimatifs de déclassement de toutes les mines d'uranium et de tous les sites de résidus d'uranium du Canada qui sont ou qui pourraient être abandonnés.

35.124 Des représentants de RNCan ont discuté avec des représentants du gouvernement de la Saskatchewan au sujet de la possibilité d'une initiative similaire dans cette province.

RNCan et la CCEA s'entendent sur les hypothèses sous–jacentes liées aux volumes et aux données sur les coûts

35.125 RNCan et la CCEA se sont entendus au sujet des hypothèses sous–jacentes qui ont entraîné des écarts dans les estimations des volumes et des coûts pour le déclassement des sites de résidus d'uranium. Les données ont été rapprochées par RNCan, la CCEA et le gouvernement de l'Ontario lors de la préparation de l'accord de principe dont il est question au paragraphe 35.123.

Les passifs environnementaux éventuels du gouvernement fédéral présentés dans les Notes afférentes aux états financiers du Canada comprennent les passifs liés aux déchets radioactifs

35.126 Nous avions estimé dans notre chapitre de mai 1995 que les passifs fédéraux éventuels liés à la recherche de solutions pour les déchets radioactifs s'élevaient à environ 850 millions de dollars. Nous avions recommandé que de tels passifs éventuels du gouvernement fédéral, liés à des déchets radioactifs, qui peuvent être établis et estimés de façon raisonnable, soient divulgués dans les Notes afférentes aux états financiers et dans les Notes du *Rapport financier annuel* du gouvernement du Canada. Au cours des trois derniers exercices financiers, les passifs

environnementaux éventuels du gouvernement fédéral pour les déchets radioactifs et non radioactifs, quoiqu'estimés de façon incomplète, ont été présentés dans les Notes afférentes aux états financiers et dans les Notes du *Rapport financier annuel*. Pour plus de détails, veuillez consulter les paragraphes 35.103 à 35.105 du présent chapitre.

Industrie Canada — Programmes d'assistance aux entreprises — Transition — 1995, chapitre 14

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Vérificateur responsable : Peter Simeoni

Contexte

35.127 La vérification de 1995 portait sur les programmes d'assistance aux entreprises. Aux fins de notre vérification, nous avions retenu les programmes suivants : quatre programmes d'aide financière, le programme soutien du tourisme et l'initiative des Centres de services aux entreprises.

35.128 Pendant notre vérification, le gouvernement a annoncé qu'il mettait fin à plusieurs programmes, entre autres, à presque tous ceux que nous avions retenus comme les Campagnes sectorielles et les ententes auxiliaires sur le tourisme. Tourisme Canada a été aboli, mais il a été remplacé, en janvier 1995, par la Commission canadienne du tourisme. Seuls les Centres de services aux entreprises existent toujours.

35.129 Nous reconnaissons que les programmes d'Industrie Canada ont été considérablement modifiés et qu'en outre, le budget du Ministère alloué aux subventions et contributions a été considérablement réduit. Cependant, nous estimons que les recommandations formulées dans le chapitre de 1995 sont toujours pertinentes. D'une part, Industrie Canada devra continuer de porter attention aux anciens programmes puisque, même s'ils ont pris fin ou s'ils ont été abolis, ils donnent encore lieu à des versements aux entreprises et comportent des contributions remboursables à l'État, sur plusieurs années. D'autre part, nos recommandations de principes de bonne gestion peuvent aussi s'appliquer aux nouveaux programmes de contributions que gère le Ministère.

35.130 Notre suivi a consisté en un examen des rapports d'étape du Ministère sur les progrès qu'il a accomplis en réponse à nos recommandations de 1995. Nous avons aussi examiné la documentation à l'appui et discuté avec les gestionnaires responsables des dossiers.

Conclusion

35.131 En général, le Ministère a pris des mesures satisfaisantes à l'égard de nos recommandations formulées en 1995. Cependant, nous ne pouvons effectuer une évaluation complète des initiatives prises pour améliorer les procédures d'évaluation des projets, puisque celles–ci font partie d'un nouveau programme, Partenariat Technologique Canada (PTC), qui n'a pas fait l'objet d'une vérification. D'ailleurs, nous en tiendrons compte lors de l'élaboration de nos futurs plans de vérification.

Observations

Programmes de contributions financières

35.132 Remboursement au titre des programmes qui ont pris fin. Lors de notre vérification de 1995, nous nous demandions à qui incomberait le remboursement des contributions au titre des programmes qui avaient pris fin, puisque dorénavant les agents de projet qui traitaient avec les entreprises dans les régions ne géraient plus de projets. Aucun responsable n'ayant été désigné, nous avions alors recommandé que le Ministère attribue clairement la responsabilité de la surveillance et de la vérification du remboursement des contributions.

35.133 À la suite du Budget de 1995, Industrie Canada a décidé de centraliser l'exécution des programmes à Ottawa. Une section chargée de l'exécution des programmes et du remboursement a donc été créée à l'automne de 1995 pour s'occuper des remboursements de presque tous les programmes qui avaient pris fin.

35.134 Les représentants du Ministère nous ont indiqué que, grâce aux améliorations apportées à la politique et aux opérations en 1996–1997, les entreprises sont convaincues du sérieux du Ministère dans ses efforts pour voir au remboursement des contributions. Par exemple, les entreprises qui se voient accorder de nouvelles contributions à l'aide d'autres programmes du Ministère doivent d'abord rembourser leur dû, s'il y a lieu, avant de toucher quelque autre paiement. Les représentants nous ont aussi indiqué que d'autres mesures sont en cours. Ils ont mis en place depuis peu un programme de vérification des rapports de ventes des entreprises pour vérifier l'exactitude des chiffres de ventes sur lesquels seront calculées les redevances à verser. Selon le Ministère, 69 millions de dollars ont été récupérés en 1996–1997, ce qui correspond au double de la moyenne historique des années passées. Il espère recouvrer 74 millions de dollars en 1997–1998.

Évaluation des demandes

35.135 Puisque les programmes que nous avions vérifiés en 1995 n'existaient plus lors de notre suivi, nous avons décidé d'axer nos recherches sur le Programme de Partenariat technologique Canada (PTC). Nous avons examiné le processus d'évaluation des demandes de financement établi dans le cadre du nouveau programme.

35.136 Partenariat technologique Canada (PTC), un organisme de service spécial créé en mars 1996, dispose pour 1997–1998 d'un budget de 200 millions de dollars. En offrant des contributions au secteur privé, Industrie Canada veut partager avec ce dernier les risques, mais aussi le fruit des investissements.

35.137 Contrairement à ce qui se faisait pour les programmes antérieurs, toutes les décisions des projets sont révisées par la Direction du service des programmes. Cette direction, qui relève du directeur exécutif, n'est pas partie au processus de prise de décisions. À notre avis, la création d'une unité distincte qui s'occupera du contrôle de la qualité au sein de PTC devrait aider à donner suite aux observations formulées dans notre rapport de 1995. Toutefois, les travaux effectués dans le cadre du suivi ne nous permettent pas de faire des commentaires plus précis à ce sujet.

Orientation des programmes d'aide gouvernementale

35.138 En 1995, nous avions recommandé qu'Industrie Canada s'assure que sa politique de remboursement des contributions est appliquée conformément à son but, soit d'orienter les programmes d'aide gouvernementale davantage vers les investissements que vers l'octroi de contributions. La grande majorité des contributions versées en vertu des programmes que nous avions vérifiés n'étaient pas remboursables.

35.139 En février 1996, le Conseil des programmes et services a approuvé des changements à la politique du Ministère afin de limiter les situations où les contributions ne sont pas remboursables. Parmi ces modifications, on remarque l'élimination du seuil de 100 000 $ en deçà duquel la contribution était rarement remboursable. La politique mentionne aussi que les exemptions possibles ne s'appliquent plus de façon générale, mais qu'on y a plutôt recours lorsqu'elles sont pleinement justifiées. Nous sommes satisfaits des mesures prises par le Ministère pour modifier sa politique.

Centres de services aux entreprises du Canada

35.140 Le réseau des Centres de services aux entreprises du Canada (CSEC) compte 12 centres, un dans chaque province et chaque territoire. Leur tâche principale est de fournir à un guichet unique toute l'information disponible pour répondre aux besoins des entreprises. Un secrétariat national a pour principal rôle d'assurer un soutien

centralisé au réseau régional des centres CSEC et d'aider à la mise en oeuvre de l'initiative des CSEC. Il est chargé, entre autres, de fournir et de mettre à jour, pour le réseau, l'information au niveau fédéral.

35.141 En 1995, nous avions recommandé l'élaboration d'une vision commune, à l'échelle nationale, de principes directeurs et d'un nombre limité de normes relatives aux services de base. En février 1996, le Comité des partenaires de gestion des CSEC a approuvé un énoncé de vision pour l'initiative des CSEC. Le document a établi la mission, les principes directeurs et les normes de service du réseau des CSEC. L'étape suivante a consisté à appliquer ces normes dans l'ensemble du réseau.

35.142 Nous estimons qu'il reste encore à faire du côté de la publication des normes. Au moment de notre suivi, seulement deux CSEC publiaient leurs normes de service sur l'Internet. Les représentants du Ministère nous ont informés qu'un groupe de travail est en train d'élaborer des normes de service nationales afin de les incorporer au site Web principal des CSEC.

35.143 Nous avions remarqué en 1995 que les renseignements relatifs à certains programmes n'étaient ni à jour ni adéquats. Nous avions recommandé que le Secrétariat aide les CSEC à régler ces problèmes. En conséquence, le Secrétariat national utilise, depuis avril 1996, des normes de service sur la qualité et l'opportunité de l'information au sujet des programmes fédéraux. Aussi cela nécessite–t–il une mise à jour mensuelle de 20 p. 100 de l'information qui est la plus demandée. L'autre portion est mise à jour au moins tous les six mois. Un système enregistre et compile le nombre de fois où les utilisateurs accèdent, par l'Internet, à l'information sur chacun des programmes. Le Secrétariat national compte élargir cette compilation en ajoutant les demandes d'information provenant d'autres sources que l'Internet. Selon les représentants du Ministère, le Secrétariat entretient de fréquents rapports avec ses partenaires et surveille toute annonce faite par le gouvernement pour recenser les nouveaux programmes.

Les déplacements et l'accueil — 1995, chapitre 7

Vérificateur général adjoint : Doug Timmins
Vérificateur responsable : Hugh McRoberts

Contexte

35.144 Le chapitre que nous avions publié en 1995 portait sur la gestion, par les ministères et les organismes, des dépenses des fonctionnaires au titre des déplacements. Nous avions recommandé que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- envisage de communiquer au public l'information sur les déplacements;

- poursuive la mise en oeuvre de systèmes automatisés d'information sur les déplacements et contribue à préciser l'information nécessaire à une meilleure gestion des déplacements;

- évalue et clarifie davantage l'application de la politique sur les déplacements en classe affaires et les points de grand voyageur;

- envisage de publier un code de déontologie pour les déplacements gouvernementaux;

- détermine s'il est possible de modifier la Directive sur les voyages d'affaires et le *Guide sur l'administration des voyages d'affaires*.

35.145 En outre, nous avions recommandé que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) élabore de meilleurs moyens de mesurer l'utilisation des déplacements et les progrès réalisés par rapport à l'objectif des déplacements au moindre coût.

Étendue

35.146 Notre suivi s'est limité à l'examen des rapports d'étape qu'ont préparés le Secrétariat du Conseil du Trésor et TPSGC en août 1997 sur les mesures prises pour donner suite à nos recommandations de 1995. Nous avons également examiné la documentation à l'appui et tenu des entrevues pour discuter des mesures prises et les évaluer.

Conclusion

35.147 Le Secrétariat et TPSGC ont tous deux pris des mesures pour donner suite aux recommandations que nous avions faites en 1995. Il reste du travail à faire dans certains secteurs.

35.148 Le travail se poursuit concernant la mise en place d'un système expert amélioré pour les voyages, système qui devrait permettre aux gestionnaires et aux voyageurs de réduire les coûts administratifs des déplacements et de fournir une meilleure information aux fins de la reddition de comptes.

35.149 Le Secrétariat ne peut modifier unilatéralement la Directive sur les voyages d'affaires. Des discussions sont en cours avec les syndicats au sujet des conditions que prévoit la Directive. Le Secrétariat vise deux objectifs

au cours de ces négociations : la réduction des coûts administratifs et l'amélioration des technologies et des systèmes. On ne connaît pas pour le moment l'incidence des initiatives qui pourraient en découler.

35.150 Le contrat du Service des voyages du gouvernement vient à échéance le 31 décembre 1997. TPSGC a indiqué que le nouveau contrat mettra l'accent sur le service aux clients et la réduction des coûts grâce au recours aux technologies. Comme le contrat final n'avait pas été attribué lors de notre suivi, nous ne sommes pas encore en mesure d'évaluer l'incidence de cette initiative.

Observations

Communication au public d'information sur les déplacements

35.151 Le Secrétariat du Conseil du Trésor ne croit toujours pas qu'il soit nécessaire d'élaborer un rapport sur les déplacements pour l'ensemble du gouvernement. Selon le Secrétariat, l'information n'est pas disponible et le codage de ministère ne permet pas de donner suite à cette demande.

Systèmes automatisés d'information sur les déplacements

35.152 Des travaux sont en cours pour remplacer la version DOS du système expert pour les voyages par une version fonctionnant dans les environnements Windows et Internet. Cette mesure permettrait de réduire les besoins en soutien technique des utilisateurs, d'abaisser les coûts et de fournir une meilleure information sur les déplacements. Elle contribuerait grandement à faire accepter le système par les clients. De plus, un nouveau système automatisé de gestion des rapports, « ReportLink », a été installé dans plus de 240 services du gouvernement. Il s'agit d'un système de base de données relationnelles pour ordinateur personnel, qui a remplacé les volumineux rapports standard sur papier.

Déplacements en classe affaires et points de grand voyageur

35.153 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a examiné la politique sur les déplacements en classe affaires et croit que la Directive sur les voyages d'affaires la définit avec précision et qu'elle s'applique à la plupart des fonctionnaires. Le Secrétariat examine la politique actuelle sur les points de grand voyageur, en même temps que la nouvelle Demande de proposition décrite ci–dessous.

Publier un code de déontologie pour les déplacements gouvernementaux

35.154 Le Secrétariat croit que les manuels traitant de la déontologie, des valeurs et des comportements, s'ils étaient élaborés, ne devraient pas être axés sur un aspect isolé des dépenses du gouvernement (déplacements), mais plutôt sur la conduite attendue en général des fonctionnaires.

Modification de la Directive sur les voyages d'affaires et du *Guide sur l'administration des voyages d'affaires*

35.155 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a l'intention de réviser la Directive sur les voyages d'affaires, afin de réduire les coûts administratifs des déplacements et de reconnaître l'importance d'améliorer les technologies et les systèmes. La Directive sur les voyages d'affaires est un accord du Conseil national mixte, qui fait partie des conventions collectives des employés.

35.156 Les propositions visant à modifier la Directive doivent être approuvées par les syndicats de la fonction publique, et des discussions à cet égard ont été amorcées. Le *Guide sur l'administration des voyages* sert à expliquer la Directive, et il devrait refléter, en temps utile, les changements qui y ont été apportés.

Mesurer l'utilisation des déplacements par rapport à l'objectif des déplacements au moindre coût

35.157 TPSGC a pris les mesures suivantes pour donner suite à notre recommandation :

- Un nouveau système automatisé de gestion des rapports sur les déplacements, « ReportLink », a été installé dans 68 entités gouvernementales. Ce système produit des rapports standard et spéciaux sur les déplacements, adaptés aux besoins particuliers des clients.

- On a introduit des vérifications aléatoires s'appliquant aux tarifs aériens.

- En avril 1996, on a négocié avec l'entrepreneur actuel, le Service des voyages du gouvernement, un nouveau processus de garantie de bas tarif.

- Le contrat actuel vient à échéance en décembre 1997 et TPSGC a produit, en juillet 1997, une Demande de proposition (DP) afin de trouver un nouvel entrepreneur offrant des services de déplacement. On veut ainsi maximiser le service offert aux voyageurs, réduire les coûts au moyen de technologies (par exemple, la réservation automatisée) et fournir un service distinct pour les déplacements à l'étranger. La DP repose sur une formule de rémunération des services qui permettra au gouvernement de négocier les taux préférentiels avec les transporteurs aériens.

Agence de promotion économique du Canada atlantique — 1995, chapitre 18

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : John O'Brien

Contexte

35.158 En 1995, nous avions recommandé que l'Agence améliore la mesure et la communication des résultats de ses programmes, y compris la clarté et la mesurabilité des objectifs de ses programmes clés, de même que les techniques utilisées pour les évaluations de programme. Nous avions fait état de problèmes posés par les données d'entrée et les hypothèses utilisées dans le processus de modélisation économétrique servant à évaluer le Programme Action. En outre, nous avions recommandé que l'Agence veille à ce que sa mesure des résultats établisse une distinction claire entre les résultats réels et les résultats prévus. Nous avions laissé entendre que dans le cas des ententes de COOPÉRATION, l'information sur les bénéficiaires, les activités et les résultats devrait être conservée sous une forme cohérente et facilement accessible.

35.159 Nous avions recommandé que, pendant le processus d'approbation de projet, l'Agence voie à ce que les résultats prévus soient précisés et clairement reliés aux objectifs des programmes. Il fallait tenir compte des risques que les projets n'atteignent pas leurs objectifs lors du choix du genre de procédures d'évaluation utilisé. Nous avions également des inquiétudes quant au caractère adéquat de la surveillance des progrès et des résultats des projets.

35.160 Depuis la vérification de 1995, l'Agence a remplacé l'un de ses principaux programmes, le Programme Action, par le Programme de développement des entreprises. En outre, l'Agence a mis en application les politiques gouvernementales prévoyant le remboursement de l'aide attribuée aux entreprises.

Étendue

35.161 Nos travaux de suivi de 1997 ont consisté en un examen du rapport d'étape de l'Agence sur les progrès de la mise en oeuvre des recommandations. Nos conclusions sont fondées sur les entrevues avec les représentants de l'Agence et l'examen des documents qu'elle nous a fournis, y compris les changements apportés à ses politiques et procédures touchant la gestion de projet et la prise de décisions.

Conclusion

Mesure et communication des résultats

35.162 Depuis 1995, l'Agence a entrepris diverses initiatives de mesure du rendement. Nous avons constaté que, dans le Rapport sur le rendement de 1996 présenté au Parlement, ainsi que dans le *Budget des dépenses principal* pour 1997–1998, l'Agence avait établi six priorités stratégiques assorties d'indicateurs de rendement définis en termes clairs et mesurables, indicateurs qui serviront ultérieurement à la mesure des résultats. Selon l'Agence, les initiatives ou les projets des programmes doivent, à tout le moins, être conformes à l'une des priorités stratégiques ou au mandat général de l'Agence, qui est d'accroître le nombre d'emplois et le revenu gagné.

35.163 L'Agence a amélioré, dans une certaine mesure, certains de ses processus de mesure et de communication des résultats. Le Rapport sur le rendement de 1996 présenté au Parlement indique clairement quels sont les résultats communiqués et les moyens par lesquels ils l'ont été. Toutefois, nous n'avons pas vérifié l'information qu'elle nous a fournie. Nous n'avons donc pu établir si l'Agence avait amélioré la mesure des emplois créés et préservés. Les processus utilisés pour mesurer les résultats du Programme de COOPÉRATION sont en grande partie les mêmes qu'en 1995. En outre, les objectifs du Programme de développement des entreprises et du Programme de COOPÉRATION restent généraux, ce qui rend difficile une évaluation subséquente de ces programmes.

Gestion de projet et prise de décisions

35.164 L'Agence a fait des progrès en ce qui concerne la gestion de projet et la prise de décisions pour le Programme de développement des entreprises. Elle modifie actuellement ses procédures de surveillance. Dans la première région à mettre en oeuvre cette initiative, nous avons constaté que la surveillance des projets était fondée sur les risques associés à la mise en oeuvre efficace et à l'atteinte des objectifs des projets. Cette démarche est conforme à l'esprit de nos recommandations. Pour cette initiative, les gestionnaires des comptes doivent comprendre les activités des clients ainsi que les progrès et les résultats des projets. Les progrès ont été moins marqués pour ce qui est des changements à la gestion de projet et à la prise de décisions pour le Programme de COOPÉRATION.

Observations

Mesure et communication des résultats

35.165 Depuis qu'elle a terminé les évaluations du Programme Action et du Programme de COOPÉRATION, l'Agence s'est employée à élaborer des mesures du rendement continues. Elle a modifié son approche en mesurant les résultats à l'aide de six priorités stratégiques plutôt qu'à l'aide des objectifs individuels des programmes. Pour la plupart, les indicateurs de rendement élaborés à l'égard de ces priorités stratégiques sont énoncés en termes clairs et mesurables.

35.166 L'Agence a tenté de régler certains des problèmes mentionnés dans notre vérification de 1995, comme le révèle notre examen des études justifiant les mesures signalées dans son rapport sur le rendement de 1996 présenté au Parlement ainsi que dans le *Budget des dépenses principal* pour 1997–1998. N'ayant pas vérifié l'information qu'elle nous a fournie, nous n'avons pu déterminer si elle avait amélioré la mesure du nombre d'emplois créés et préservés. Dans sa démarche de modélisation économétrique, qui consiste à convertir le nombre d'emplois créés et préservés en retombées économiques globales sur l'économie de l'Atlantique, l'Agence continue de supposer que tous les emplois créés par les programmes dureront dix ans. Tout comme en 1995, nous n'avons pas trouvé de justification à l'appui de cette hypothèse.

35.167 L'Agence a reconnu que l'utilisation d'un sondage auprès des clients comme source principale d'information sur les résultats créait quelques difficultés. Pour régler cette question, elle procède actuellement à la mise sur pied d'un programme de surveillance des retombées. Ce programme vise à s'assurer que le personnel de l'Agence surveille activement les principaux résultats escomptés, notamment les emplois créés et préservés pour un échantillon de ses projets, et qu'il fournit une estimation des résultats obtenus pour toutes les activités de programme. Ces résultats seront corroborés par des sondages continus auprès des clients. Nous estimons que ces changements prévus pourraient grandement améliorer les processus de mesure des résultats de l'Agence s'ils étaient mis en oeuvre de façon appropriée.

35.168 L'évolution des pratiques de mesure du rendement de l'Agence s'est produite à un moment où les programmes ont subi plusieurs changements importants, par exemple en ce qui concerne la politique de remboursement de l'aide attribuée aux entreprises. Il semble qu'on ait négligé l'évaluation de programme au profit de la mesure du rendement. Certes, c'est là un outil très utile, mais elle ne remplace pas les évaluations de

programme. En effet, grâce à ces dernières, on peut évaluer la justification, les retombées et les incidences des programmes (y compris leur contribution à l'atteinte des objectifs de programme) ainsi que mesurer le rapport coût–efficacité des nouveaux moyens utilisés pour atteindre les objectifs. Dans ce contexte, nous constatons que les objectifs du Programme de développement des entreprises et du Programme de COOPÉRATION demeurent très généraux et que, par conséquent, les futures évaluations de programme permettront difficilement d'établir la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints.

Gestion de projet et prise de décisions

35.169 L'Agence a déployé des efforts considérables pour modifier ses processus d'évaluation du Programme de développement des entreprises. Notre vérification de 1995 a révélé que les projets étaient sélectionnés en fonction de leur taille seulement. Les procédures d'évaluation prévoient maintenant une analyse de risque en fonction des facteurs clés de développement économique (notamment la viabilité, le besoin d'aide et les retombées économiques nettes) et de la taille des projets.

35.170 L'Agence a indiqué que deux de ses régions ont recours à de nouveaux moyens pour surveiller les projets du Programme de développement des entreprises. Dans le cas du processus que nous avons examiné, la surveillance des projets était fondée sur les risques associés à une mise en oeuvre efficace (par exemple, les ressources financières et humaines disponibles pour appuyer le projet) et à l'atteinte des objectifs des projets. On s'attend à ce que les gestionnaires des comptes comprennent les activités des clients ainsi que les progrès et les résultats des projets en fonction des risques qui y sont associés.

35.171 Le Programme de COOPÉRATION ne finance maintenant que des projets non commerciaux. Ainsi, l'Agence considère que les critères d'admissibilité particuliers de l'entente de COOPÉRATION sont plus pertinents que les facteurs clés de développement économique déjà mentionnés. L'Agence a réduit le nombre d'ententes de COOPÉRATION avec les provinces, mais les objectifs de ces ententes ne sont toujours pas clairs ni mesurables, ni axés sur les résultats. L'Agence a indiqué qu'à l'avenir, elle surveillera les projets de COOPÉRATION au moyen du programme de surveillance des retombées. La mesure des résultats se fera à l'aide de l'évaluation des programmes des ententes individuelles et d'enquêtes. À l'exception de la mise en oeuvre prévue du programme de surveillance des retombées, les processus d'évaluation et de surveillance qu'utilise l'Agence ne diffèrent pas beaucoup de ceux qui ont été signalés lors de la vérification de 1995. L'Agence avait conçu des moyens d'obtenir de l'information sur les bénéficiaires et les activités pour les ententes de COOPÉRATION. Elle a récemment dû modifier sa façon de recueillir l'information, parce que des changements ont été apportés aux systèmes par plusieurs de ses partenaires provinciaux.

Bureau fédéral de développement régional (Québec) — 1995, chapitre 19

Sous–vérificateur général : Michael J. McLaughlin
Vérificatrice responsable : Micheline Éthier Massicotte

Contexte

35.172 Au moment de notre vérification en 1995, le Bureau fédéral de développement régional (Québec) (BFDR[Q]) avait commencé la mise en oeuvre de sa nouvelle programmation composée principalement du programme IDÉE–PME. Celle–ci diffère sensiblement de la programmation antérieure, alors axée sur l'aide financière destinée à des projets d'immobilisations. IDÉE–PME offre aux petites et aux moyennes entreprises du Québec un ensemble intégré de services financiers et non financiers, tels que la diffusion d'information stratégique et les services–conseils. Le soutien financier est maintenant considéré comme un prolongement des services non financiers et porte davantage sur le financement d'activités, telles que la réalisation d'études de marché et la participation à des colloques ou à des missions commerciales.

35.173 Notre chapitre de 1995 a souligné certains défis importants que le BFDR(Q) devait relever afin de réussir la mise en oeuvre de sa nouvelle programmation et d'obtenir les résultats escomptés. Nous avions également fait des observations et formulé des recommandations qui portaient sur la prestation des programmes d'aide financière, la mesure continue du rendement et l'évaluation de programme.

35.174 Nos travaux de suivi se sont traduits essentiellement par des discussions avec des représentants du Ministère à propos des mesures prises pour donner suite à nos recommandations et par un examen des documents à l'appui. Nous n'avons pas cherché à évaluer les mesures prises.

Conclusion

35.175 Le BFDR(Q) a donné suite à toutes nos recommandations. Il a commencé à relever tous les défis de la mise en oeuvre de la nouvelle programmation, mais les progrès touchant la prestation des services financiers sont plus lents. Par ailleurs, il a accompli des progrès importants sur le plan de la gestion axée sur les résultats.

35.176 Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Plusieurs mesures ont été mises en oeuvre récemment ou devraient l'être au cours de la prochaine année. Le Ministère doit persévérer dans ses efforts afin de mener à bien tous les projets amorcés.

35.177 Les mesures prises au cours des deux dernières années démontrent une volonté de mettre en place des mécanismes qui aideront à instaurer une culture de gestion axée sur le rendement. Changer les méthodes de gestion et les attitudes exige un travail considérable. Il faudra donc beaucoup de temps et un effort soutenu pour assurer le succès de cette entreprise.

Observations

Les défis de la mise en oeuvre de la nouvelle programmation

35.178 Depuis notre rapport de 1995, le Ministère a précisé davantage ses objectifs et ses priorités. Il a établi un processus structuré de planification annuelle qui englobe la communication des objectifs et des priorités du sous–ministre, la préparation de plans d'affaires par chacun des centres de responsabilités et la détermination de résultats souhaités. Le processus de planification s'est beaucoup amélioré depuis deux ans. Le Ministère devra cependant faire un suivi plus rigoureux des plans d'affaires afin de comparer les résultats escomptés aux résultats obtenus.

35.179 Le BFDR(Q) est à revoir ses activités et services à la lumière de l'expérience des deux dernières années, dans le but de mieux les préciser et de déterminer les modes de prestation les plus efficients. À notre avis, le Ministère devrait profiter de cette occasion pour mettre à jour le cadre de gestion du programme IDÉE–PME, afin de s'assurer que les objectifs, priorités, services et modalités demeurent pertinents.

35.180 Les outils technologiques. Lors de notre suivi, nous avons constaté que le BFDR(Q) a éprouvé des difficultés à mettre au point deux outils informatisés importants pour le bon fonctionnement et la bonne gestion du programme, soit le système servant à la prestation de services et à la collecte des données sur l'obtention des résultats (AIDER–PME) et le système d'information financière et de gestion des contributions (G–MAX).

35.181 En ce qui concerne le fonctionnement du programme, la prestation des services non financiers pourrait être améliorée, surtout en ce qui a trait à la diffusion d'information stratégique et aux services–conseils. L'accès à l'information est difficile en raison d'équipements informatiques qui ne sont pas suffisamment performants. Afin de combler ces lacunes, le Ministère a entrepris certaines démarches au cours de la dernière année. Ainsi, il s'est doté d'équipements reliés à l'infrastructure technologique, a déterminé les besoins en équipements dans les bureaux régionaux et entamé le processus d'acquisition. Il a toutefois éprouvé des difficultés à mettre au point le système AIDER–PME, ce qui a eu pour effet de retarder sa mise en oeuvre à quelques reprises depuis 1995–1996. Celle–ci est maintenant prévue pour le printemps de 1998. Le Ministère semble avoir pris les moyens appropriés pour éviter d'autres retards et problèmes, en élaborant un plan de mise en oeuvre et en instaurant des suivis périodiques.

35.182 Les attentes de la direction et du personnel à l'égard du système AIDER–PME sont très élevées, en raison de l'importance qu'il revêt pour la prestation efficiente des services et l'amélioration de l'information de gestion. Compte tenu des sommes considérables investies jusqu'à maintenant pour sa mise au point et des difficultés éprouvées dans le passé, la direction du Ministère devra continuer à porter une attention particulière à la mise en oeuvre du système. Elle devra s'assurer, entre autres, que les équipements informatiques requis sont en place au moment opportun, que les utilisateurs reçoivent une formation adéquate et que des contrôles appropriés assurent l'exactitude et l'intégralité des données.

35.183 Quant à la gestion du programme, le BFDR(Q) a établi certains mécanismes et systèmes pour gérer les activités d'IDÉE–PME, mais la direction ne dispose pas d'une information de gestion complète et régulière. En 1995, le BFDR(Q) a remplacé son système de gestion des contributions et a éprouvé diverses difficultés d'extraction de données et de préparation de rapports. Ces difficultés semblent maintenant réglées. Par ailleurs, en raison de l'absence de données sur les services non financiers dans ce système et des retards dans la mise en oeuvre du système AIDER–PME, la direction n'a reçu jusqu'à maintenant que peu de renseignements sur la diffusion d'information stratégique et sur les services–conseils.

Les critères d'analyse des projets demeurent généraux

35.184 Le cadre de gestion d'IDÉE–PME, tel qu'il a été conçu, permet d'adapter les activités et les services en fonction des besoins de la clientèle des régions du Québec. Après deux ans de prestation de services financiers, le Ministère constate un manque d'uniformité dans l'interprétation des modalités d'application du programme ainsi

que dans la rigueur de l'évaluation des projets. Il a déjà amorcé certains projets, notamment l'obtention progressive d'une certification ISO 9002 pour tous les bureaux régionaux (vise à uniformiser toutes les étapes de la prestation de services), la création d'un conseil des politiques de programmes et la formation de comités de travail pour étudier des aspects précis du programme. Une étude est également en cours afin de recenser les modalités d'application et les critères d'analyse utilisés dans l'ensemble du réseau des bureaux régionaux. Le Ministère devrait se servir des résultats de ces travaux pour harmoniser les modalités d'application et préciser ses critères d'analyse des projets selon leurs caractéristiques propres : nature, requérant et importance de l'aide.

35.185 Le Ministère a franchi une première étape dans la détermination du risque en fixant une fourchette pour le taux de pertes de ses contributions remboursables. Toutefois, cette fourchette est assez large (entre 35 et 50 p. 100). Le Ministère devrait préciser davantage ses attentes à cet égard et s'assurer que l'analyse des projets tient compte de la possibilité de recouvrer les contributions.

Des pas importants vers la gestion axée sur les résultats

35.186 Le BFDR(Q) a fait des efforts considérables en vue de répondre à nos recommandations sur l'évaluation des résultats. Il a élaboré un cadre de mesure du rendement à l'échelle ministérielle, qui relie sa mission à ses activités et programmes et à leurs répercussions. Ce cadre global sert de base pour l'élaboration des cadres de mesure du rendement pour l'ensemble des activités du Ministère. Celui du programme IDÉE–PME est prêt et complet, et les indicateurs de rendement sont raisonnables à ce stade–ci. Le Ministère prévoit recueillir des données de façon continue et évaluer le programme périodiquement. À l'heure actuelle, la collecte continue de données n'est pas une pratique courante du Ministère. Ce dernier compte beaucoup sur la mise en oeuvre du nouveau système AIDER–PME pour faciliter le changement à cet égard et diffuser l'information de gestion par l'intermédiaire d'un tableau de bord informatisé. De plus, le Ministère a élaboré un cours sur l'évaluation et la mesure du rendement qui, jusqu'à maintenant, a été offert à un petit groupe de personnes. La poursuite de cette initiative devrait contribuer à sensibiliser le personnel à l'importance de la mesure du rendement et des résultats.

35.187 Une politique d'évaluation devait être approuvée à l'automne de 1997. Le Ministère a procédé à l'évaluation de certains de ses programmes depuis notre vérification. Nous avons noté des améliorations, puisque les répercussions tant négatives que positives ont été examinées traçant ainsi un portrait équilibré des effets des programmes évalués.

35.188 En outre, le Ministère présente maintenant de l'information sur le rendement dans la Partie III du *Budget des dépenses*, ce qui constitue un ajout important. Cependant, des améliorations s'imposent. À l'heure actuelle, le lecteur prend connaissance de données sans que celles–ci soient reliées aux objectifs préalablement établis. Il ne peut donc juger si les résultats sont acceptables.

35.189 Ces initiatives nécessitent un changement de culture important et un effort à long terme afin d'en assurer le succès. Il est trop tôt pour conclure que le BFDR(Q) est en mesure d'analyser les résultats de ses programmes et de prendre des décisions fondées sur les résultats obtenus. Toutefois, les éléments mis en place reflètent des progrès importants vers la mise en oeuvre d'une gestion axée sur les résultats.

Diversification de l’économie de l’Ouest Canada — 1995, chapitre 20

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Roger Simpson

Contexte

35.190 Notre vérification de 1995 avait porté sur ce qui était alors le Programme de diversification de l’économie de l’Ouest du Ministère. Il s’agissait là d’un programme d’aide financière aux entreprises qui avait été conçu en vue de la diversification de l’économie de l’Ouest du Canada. Nous avions aussi vérifié des questions connexes, comme le recouvrement des contributions remboursables, la façon dont le Ministère mesure et communique les résultats des programmes et le rôle de l’administration centrale du Ministère à Edmonton en comparaison de celui de son bureau d’Ottawa.

35.191 Au début de notre vérification, le Ministère s’occupait de nombreuses activités, mais il se concentrait principalement sur son Programme de diversification de l’économie de l’Ouest. Lorsque nous avons terminé notre vérification, on avait annoncé que l’on mettait fin au Programme. Dans la mesure du possible, nous avons donc fait porter nos recommandations sur des programmes futurs et sur les défis que poserait l’administration du Programme de diversification de l’économie de l’Ouest, en tant qu’important programme « hérité » dont les paiements d’aide approuvés antérieurement et le recouvrement des contributions remboursables se poursuivraient pendant des années.

35.192 Pour notre suivi, nous avons examiné le rapport d’étape de Diversification de l’économie de l’Ouest sur les mesures prises. Nous avons aussi examiné la documentation à l’appui et tenu des entrevues pour discuter des progrès et en évaluer l’étendue.

Conclusion

35.193 Le Ministère a pris des mesures pour commencer à donner suite à nos recommandations. Toutefois, les progrès réalisés jusqu’à maintenant pour les mettre pleinement en oeuvre ont été lents. Cela est dû dans une large mesure au changement fondamental qu’ont connu les programmes et la structure du Ministère au cours des deux dernières années. La direction du Ministère estime que les décisions sur la façon de donner suite à la plupart de nos recommandations auront été prises d’ici l’automne de 1997.

Observations

Structure organisationnelle

35.194 Au moment de notre vérification, Diversification de l’économie de l’Ouest avait des bureaux à Ottawa et dans chacune des quatre provinces de l’Ouest, ainsi que des services de soutien centraux à Ottawa. La loi habilitante du Ministère exige que son administration centrale soit à Edmonton, en Alberta. En 1995, nous étions préoccupés du fait que le Ministère n’avait pas effectué d’analyse pour montrer que le niveau des effectifs dans chaque bureau était économique (comme le fait d’avoir le personnel de soutien à Ottawa pour un ministère dont l’administration centrale se trouve dans l’Ouest).

35.195 Le Ministère avait alors indiqué que l'examen des fonctions administratives, qui était en cours, l'aiderait à donner suite à notre recommandation. Le Ministère nous a signalé récemment qu'à compter du 1er novembre 1997, le bureau du sous–ministre sera situé à Edmonton et que la nouvelle structure du Ministère sera parachevée d'ici l'automne de 1997.

Recouvrement des contributions remboursables des programmes hérités

35.196 Les nouvelles orientations de Diversification de l'économie de l'Ouest Canada l'éloignent de la prestation directe d'aide financière aux entreprises. Toutefois, le Ministère devra continuer à administrer les recouvrements aux termes d'un certain nombre de programmes hérités, le plus important étant le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest. Le Ministère estime qu'en 1997–1998, les recouvrements aux termes des programmes hérités se situeront à 49 millions de dollars et qu'ils passeront à 28 millions de dollars d'ici 2000–2001.

35.197 En 1995, le Ministère avait fait appel à ses propres employés et à des contractuels à temps plein pour recouvrer les remboursements. Nous avions recommandé au Ministère de chercher des moyens de réduire au minimum les coûts de recouvrement. Il reste à trouver le moyen de recouvrer les remboursements d'une manière rentable.

35.198 Le Ministère a envisagé trois options de recouvrement :

1. continuer à recouvrer les remboursements à l'interne;

2. vendre le portefeuille ou confier les recouvrements à un tiers qui agirait au nom du Ministère;

3. avoir recours à une combinaison des deux options précédentes.

35.199 Le Ministère a évalué la possibilité de recouvrement du portefeuille et tenu des discussions informelles avec des tiers que le portefeuille aurait pu intéresser. En fin de compte, le Ministère a décidé de négocier avec Revenu Canada en vue de lui faire recouvrer les remboursements au nom de Diversification de l'économie de l'Ouest. Les entretiens à ce sujet se poursuivent.

35.200 Puisque le Ministère semble avoir décidé de confier le recouvrement des remboursements à un tiers, il doit parachever les ententes à cet égard.

Mesure du rendement et communication de l'information à ce sujet

35.201 Observations générales. Nous avions formulé une série de recommandations sur la façon dont Diversification de l'économie de l'Ouest Canada devrait établir les objectifs de ses programmes, en mesurer les résultats et les communiquer au Parlement et aux autres parties.

35.202 Depuis 1995, la communication de l'information sur le rendement au gouvernement a gagné en visibilité, grâce au nouveau rapport annuel du président du Conseil du Trésor. En effet, ce document insiste sur l'importance de mesurer et de communiquer les résultats des programmes gouvernementaux. Il souligne également l'importance des rapports sur le rendement publiés à l'automne de 1996 par 16 ministères et organismes pilotes ainsi celle des rapports sur le rendement publiés à l'automne de 1997 par tous les ministères, y compris Diversification de l'économie de l'Ouest.

35.203 Diversification de l'économie de l'Ouest fait face à la difficulté d'évaluer le rendement d'un nouveau portefeuille de programmes. De plus, bon nombre de ces nouveaux programmes sont fournis par des tiers au nom du Ministère, ce qui peut compliquer le processus.

35.204 Nous avons examiné un certain nombre de documents ministériels pour déterminer si le Ministère était prêt à évaluer le rendement et à communiquer l'information à ce sujet, ainsi que les lignes directrices préparées par la Direction de la vérification et de l'évaluation, qui servent de fondement à cette démarche. D'autres documents, comme une ébauche de plan d'activités en matière de partenariats de service et un rapport sur le remaniement organisationnel, contribuent à l'état de préparation.

35.205 Dans l'ensemble, le Ministère est sur le point d'atteindre un renforcement de sa capacité d'évaluer le rendement et de communiquer l'information à cet égard, mais jusqu'à maintenant, les activités en ce sens ont été rares. Toutefois, en raison des changements fondamentaux qui ont été apportés aux programmes du Ministère au cours des deux dernières années, nous sommes d'avis que les progrès ont été raisonnables.

35.206 Défense des intérêts de l'Ouest à l'égard des acquisitions fédérales. Notre rapport de 1995 faisait également des recommandations précises au sujet du compte rendu que le Ministère devait faire de ses activités de défense des intérêts de l'Ouest à l'égard des acquisitions fédérales, dans le cadre des grands projets de l'État. Le Ministère avait communiqué de l'information quantitative sur l'augmentation de la part des « retombées industrielles et régionales », issues des grands projets de l'État qui étaient allés à l'Ouest depuis les débuts de Diversification de l'économie de l'Ouest.

35.207 Nous avions recommandé que les mesures quantitatives soient accompagnées d'explications plus détaillées et que soit améliorée la méthode utilisée pour mesurer les retombées de la défense des intérêts de l'Ouest à l'égard des acquisitions fédérales et pour en faire rapport. Par suite de notre recommandation, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada a cessé de publier ce genre d'information. Actuellement, un groupe de ministères concernés par les acquisitions participent à une évaluation globale de la politique des retombées industrielles régionales du gouvernement. L'évaluation en deux étapes est dirigée par Industrie Canada, les deux étapes devant être terminées, l'une à l'automne de 1997, et l'autre au printemps de 1998. Une fois terminée, l'évaluation permettra vraisemblablement à Diversification de l'économie de l'Ouest Canada de communiquer de meilleures informations sur les résultats de ses activités de défense des intérêts de l'Ouest à l'égard des acquisitions fédérales.

Industrie Canada — Les programmes de développement régional — 1995, chapitre 21

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Vérificateur responsable : Peter Simeoni

Contexte

35.208 En 1995, nous avions examiné les deux programmes fédéraux de développement régional dont Industrie Canada est directement responsable, soit l'Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario (FedNor) et les Ententes auxiliaires Canada–Québec sur le développement industriel.

35.209 Notre suivi a consisté en un examen des rapports d'étape du Ministère sur les progrès qu'il a accomplis à l'égard de nos recommandations de 1995. Nous avons aussi examiné la documentation à l'appui et discuté avec les gestionnaires responsables des dossiers.

Conclusion

35.210 Nous avons constaté que le Ministère a fait des progrès satisfaisants à l'égard de nos recommandations de 1995.

Observations

FedNor

35.211 L'Initiative fédérale de développement économique dans le Nord de l'Ontario (FedNor) a été créée en 1987 dans le but de réduire les disparités économiques et les problèmes d'adaptation de la région. En 1992, FedNor était prolongée pour une autre période de cinq ans et les différents programmes d'aide financière ont alors été remplacés par un seul, soit le Programme d'encouragement aux entreprises. Toutefois, après consultation, le gouvernement a annoncé en mars 1996 une restructuration du programme. FedNor a alors reçu un nouveau mandat de trois ans et un budget d'environ 60 millions de dollars. Sa nouvelle stratégie porte sur les quatre volets suivants : amélioration de l'accès des petites entreprises aux capitaux, à l'information et aux marchés, et promotion de partenariats avec des organismes au sein de la communauté. Puisque nous avions déjà vérifié, en 1995, la composante de FedNor qui portait sur les programmes financiers, notre suivi a porté plus particulièrement sur les programmes d'accès aux capitaux.

35.212 Gestion du programme. En 1995, nous avions recommandé l'élaboration d'un ensemble simplifié de lignes directrices et de critères afin de mieux évaluer les demandes selon la taille et le degré de risque du projet. Nous avions également recommandé que la documentation relative aux demandes soit simplifiée surtout pour les petits projets. Depuis la restructuration, FedNor travaille maintenant en partenariat avec des intervenants comme les institutions financières, les sociétés de développement communautaire et le secteur privé.

35.213 L'aide accordée aux entreprises prend deux formes : des contributions et des réserves pour pertes sur des prêts et des fonds d'investissement. Des programmes sont disponibles tant pour les entreprises privées que pour les organismes communautaires. FedNor a aussi mis sur pied quelques programmes pour répondre aux besoins de

certains groupes visés. Par conséquent, nous sommes satisfaits des efforts qu'a entrepris FedNor pour mieux cibler les besoins des différentes clientèles.

35.214 Surveillance des projets. Nous avions recommandé d'établir des lignes directrices pour la surveillance des projets et la communication des résultats dans le rapport final. Comme on a créé de nouveaux programmes et que l'on utilise de nouveaux mécanismes de prestation des programmes, nous estimons qu'il est encore trop tôt pour déterminer si FedNor surveille adéquatement ses projets.

35.215 Évaluation de rendement et de programme. L'élaboration récente d'un cadre d'évaluation du Programme d'encouragement aux entreprises a permis de donner suite à notre recommandation formulée à ce sujet en 1995. Les gestionnaires nous ont informés qu'ils commenceront à colliger l'information recensée dans le cadre d'évaluation et ce, pour mesurer le rendement à la fin de l'automne de 1997.

Ententes auxiliaires Canada–Québec sur le développement industriel

35.216 Les deux ententes auxiliaires Canada–Québec ont été établies pour coordonner les mesures de développement industriel du gouvernement fédéral et celles du gouvernement du Québec. Les deux ententes, l'une signée en 1985 et l'autre en 1992, devaient arriver à échéance le 31 mars 1997. En mai 1996, on a décidé de reporter d'un an la date d'échéance. Du même coup, les deux ententes ont été fusionnées et assujetties aux modalités de la seconde entente. Les quelques projets existants approuvés en vertu de l'entente de 1985 restent soumis aux modalités de cette dernière.

35.217 À la suite des coupures et des mesures d'ajustement, le financement fédéral autorisé en vertu des deux ententes s'élève maintenant à près de 350 millions de dollars. Au moment de notre suivi, le gouvernement avait engagé la presque totalité de ses fonds.

35.218 Documentation à l'appui des décisions. En 1995, nous avions examiné la documentation appuyant les décisions prises en matière de financement. Nous avions relevé des cas où l'on avait effectué peu d'analyses des questions clés. Vu l'ampleur des sommes investies, nous avions recommandé que le Ministère veille à ce que les décisions de financer des projets reposent sur des évaluations convaincantes qui soient consignées dans les dossiers.

35.219 Industrie Canada s'était vu confier, quelque temps avant notre vérification de 1995, la responsabilité de la gestion des deux ententes auxiliaires. Il avait déjà assumé cette responsabilité auparavant, de 1985 à 1991, mais par la suite, le Bureau fédéral de développement régional (Québec) s'en était chargée.

35.220 Industrie Canada a ajouté un autre palier au processus d'approbation des projets. Ce palier, le Conseil des programmes et services, constitue d'ailleurs une étape obligatoire pour les grands projets chapeautés par différents programmes du Ministère. Composé de hauts fonctionnaires d'Industrie Canada, le Conseil est chargé de veiller à ce que certains éléments précis soient examinés avant d'être approuvés.

35.221 Dans son rapport d'étape de juillet 1997, Industrie Canada indique qu'il veille toujours à ce que les arguments à l'appui des recommandations de financement soient clairement documentés dans les dossiers de projet. Au dire des représentants du Ministère, on tient davantage compte des préoccupations du Conseil lorsqu'on prépare la recommandation visant l'approbation du projet. Notre examen d'un petit échantillon des dossiers indique que la documentation à l'appui des recommandations de financement des projets s'est améliorée.

35.222 Évaluation des ententes auxiliaires. Nous avions constaté au cours de notre vérification que la première entente avait été renouvelée et que la deuxième entente avait été signée sans qu'il y ait eu d'abord évaluation complète de la première. Nous avions alors recommandé que le Ministère mène à bien l'évaluation des deux ententes auxiliaires.

35.223 À l'automne de 1995, le Comité de gestion des ententes auxiliaires a convenu de mener une évaluation conjointe des deux ententes en 1996–1997. On a confié l'évaluation à une entreprise du secteur privé, qui devait présenter une première ébauche avant le 31 mars 1997. Au moment de notre suivi, la version finale de l'évaluation était sur le point d'être approuvée par les membres fédéraux et provinciaux du Comité de gestion.

35.224 Même si l'entente Canada–Québec n'est pas renouvelée après le 31 mars 1998, nous sommes d'avis que les conclusions de l'évaluation pourront servir, s'il y a lieu, à l'élaboration d'autres programmes semblables.

Développement des ressources humaines Canada : Le soutien à la formation — 1995, chapitre 22

Vérificateur général adjoint : David Rattray
Vérificateur responsable : Louis Lalonde

Contexte

35.225 Dans notre chapitre de 1995, nous avions reconnu que Développement des ressources humaines Canada (DRHC) modifierait probablement de façon significative son approche à l'égard de la formation. Le 30 mai 1996, le ministre de DRHC a fait parvenir une proposition aux provinces et aux territoires concernant le transfert de la responsabilité, pour ce qui est de l'élaboration et de l'exécution de mesures actives d'emploi financées à l'aide du Compte d'assurance–emploi. Depuis ce temps, de nouvelles ententes sur le développement du marché du travail ont été conclues entre le gouvernement du Canada et huit provinces. Ces ententes prévoient soit la décentralisation, en faveur des provinces, des mesures actives touchant le marché du travail (quatre ententes), soit la cogestion (quatre ententes). Les autres ententes sont en voie de négociation.

35.226 Le chapitre de 1995 sur le soutien à la formation avait pour objet de fournir au Parlement l'assurance raisonnable que le Ministère avait établi des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité de ses programmes de formation et en faire rapport, là où ces procédés pouvaient être mis en place de façon appropriée et raisonnable. Nous avons accordé une attention particulière aux mesures de formation adoptées principalement aux termes de deux programmes d'emploi administrés par le Ministère, soit : l'Amélioration de l'employabilité et l'Adaptation au marché du travail. Nous avions également examiné les activités liées à l'information relative au marché du travail.

35.227 Nous avions, dans ce chapitre, exprimé certaines inquiétudes concernant le peu d'information disponible sur les conditions de l'offre et de la demande qui touchent le marché du travail ainsi que sur les pénuries de main–d'oeuvre qualifiée ou les lacunes au niveau des compétences. De plus, nous avions observé des lacunes en ce qui a trait à la collecte de données sur les résultats de la formation et aux modèles d'affectation des ressources pour le soutien à la formation. Dans le domaine de l'évaluation de programme, nous avions constaté que la plupart des évaluations qui avaient été examinées s'étaient avérées de qualité acceptable, compte tenu de leur portée. Cependant, nous avions recommandé que le Ministère s'emploie davantage à mesurer les incidences de ses programmes de formation, afin d'établir s'ils répondent aux besoins de l'économie en main–d'oeuvre qualifiée, de même que leurs répercussions sur les emplois excédentaires et la mobilité des travailleurs. Nous avions aussi fait valoir l'importance de mesurer l'influence mutuelle des programmes les uns sur les autres. Enfin, nous avions insisté sur la nécessité, pour le Ministère, de voir à ce que les évaluations de ses initiatives de perfectionnement portent sur tout l'éventail des questions clés en matière d'évaluation et à ce qu'elles utilisent les méthodes de mesure les plus fiables possibles.

Conclusion

35.228 Les nouvelles ententes sur le développement du marché du travail ont modifié radicalement la façon dont le Ministère gérera et exécutera à l'avenir les programmes actifs d'emploi, financés par l'Assurance–emploi. Compte tenu des répercussions à long terme de bon nombre des changements en cours et du fait que plusieurs ententes ne sont pas encore mises en oeuvre, nous ne pourrons, avant un certain temps, évaluer leur incidence et déterminer dans quelle mesure nos recommandations ont été suivies. Cela est particulièrement vrai pour les évaluations de programme qui seront dorénavant menées avec les provinces et les territoires. Nous avions aussi recommandé un modèle qui intégrerait la rétroaction sur les résultats en tant que facteur pour l'affectation des ressources budgétaires. Dans le contexte des nouvelles ententes, le Ministère a décidé de ne pas procéder

unilatéralement, sans l'appui des provinces et des territoires, et de conserver, pour le moment, le modèle d'affectation des ressources couvrant le fonds de base prévu dans la partie II de l'Assurance–emploi. Le Ministère mène des discussions avec les provinces et les territoires concernant un nouveau modèle d'affectation des ressources.

35.229 Nous avons conclu que le Ministère avait accompli d'importants progrès dans bon nombre des domaines que nous avions vérifiés en 1995. Par exemple, dans le domaine de la mesure des résultats, il a mis en place de nouveaux systèmes qui fourniront plus d'information sur le rendement et les résultats des programmes actifs d'emploi. Le Ministère a aussi pris d'importantes mesures pour améliorer l'information concernant le marché du travail; il recueille et publie actuellement de l'information sur les conditions actuelles du marché du travail. Enfin, le Ministère a indiqué qu'il comparerait les prévisions de l'offre et de la demande du marché du travail au rendement réel de ce marché et qu'il effectuerait ces mesures de façon régulière.

Observations

Information sur le marché du travail

35.230 L'élaboration de systèmes d'information sur les conditions, actuelles et futures, du marché du travail pour les différents groupes professionnels et régions s'avère importante dans certains cas. Elle l'est, notamment, pour l'orientation professionnelle, la planification de l'enseignement et l'élaboration de programmes actifs d'emploi.

35.231 En vertu des nouvelles ententes, le gouvernement fédéral conserve la responsabilité générale de colliger l'information relative au marché du travail, même si certaines provinces ont assumé des responsabilités à cet égard. D'ici à ce que toutes les ententes soient finalisées et mises en oeuvre, on ne saura pas vraiment comment ces responsabilités seront partagées. Cependant, DRHC demeurera probablement un important producteur et fournisseur d'information à ce sujet. Par exemple, il s'est engagé à publier plus souvent *Emploi–avenir*, un recueil détaillé d'information sur les conditions économiques auxquelles sont confrontés les nouveaux venus dans les divers groupes professionnels. Il s'agit de l'un des produits essentiels du Système de projections des professions au Canada (SPPC).

35.232 En 1995, nous avions remarqué l'absence d'une information exhaustive et continue sur les conditions courantes de l'offre et de la demande touchant le marché du travail à l'échelle nationale, et en particulier, sur les tendances dominantes en ce qui concerne les pénuries de main–d'oeuvre qualifiée. Depuis 1995, le Ministère a révisé son cadre méthodologique pour le SPPC, afin qu'il soit davantage en mesure de fournir de l'information au sujet d'éventuels déséquilibres entre l'offre et la demande du marché du travail. À cette importante première étape s'ajoute une autre initiative heureuse dans ce domaine, soit la production par le Ministère d'information à jour sur les conditions du marché du travail. DRHC publie cette information dans *Emploi–avenir* sous forme d'évaluations qualitatives.

35.233 Dans notre vérification de 1995, nous avions indiqué que le Ministère devrait effectuer une analyse des facteurs déterminants de la pénurie de main–d'oeuvre qualifiée. Or, celui–ci ne produit pas encore d'analyse de ce genre. Nous avons aussi constaté que le Ministère a l'intention d'établir un lien entre l'expérience des décrocheurs récents et la situation actuelle du marché du travail pour les professions où les diplômés trouvent généralement de l'emploi. Nous encourageons donc le Ministère à faire de même pour les diplômés de programmes actifs d'emploi parrainés par le gouvernement fédéral, afin de pouvoir en déterminer l'efficacité.

35.234 Enfin, nous avions aussi conclu, en 1995, que l'on devrait comparer les prévisions établies à l'aide du SPPC à la situation réelle et effectuer une analyse des écarts. L'objectif visé dans ce cas était de vérifier la fiabilité du Système afin d'en améliorer l'utilité et de recenser plus clairement les processus d'adaptation au marché du travail. Le Ministère a déclaré qu'il comptait procéder à une évaluation des prévisions établies peu après le milieu

de sa première période de prévision, (c'est–à–dire, en utilisant les données de 1995–1998), et appliquer ensuite régulièrement ces procédures d'évaluation.

35.235 Nous remarquons des progrès encourageants, mais nous nous inquiétons du peu d'information à jour et continue sur les déséquilibres susmentionnés dans les professions recensées du marché du travail. Dans notre vérification de 1995, nous avions indiqué qu'entre 1988 et 1990, il y avait 300 000 vacances difficiles à combler chaque année, selon une évaluation de programme du Ministère menée en 1991 et fondée sur une enquête auprès des employeurs. Nous avions aussi signalé, dans notre vérification de 1995, le risque que les programmes de mesures actives d'emploi parrainés par le gouvernement fédéral ne répondent pas adéquatement aux besoins de l'économie en main–d'oeuvre qualifiée, faute d'analyse causale dans ce domaine, et donc le risque que leur efficacité soit moindre pour ce qui est d'améliorer l'employabilité des travailleurs et de réduire les niveaux de chômage.

Mesure des résultats

35.236 Dans notre vérification de 1995, nous avions observé qu'il n'y avait pas de rétroaction continue sur la rentabilité, que l'on n'avait pas pleinement mis en oeuvre les mesures de surveillance des résultats opérationnels et que l'on avait reconnu les problèmes de fiabilité des données.

35.237 Le Ministère a pris des mesures pour donner suite à nos préoccupations. Ainsi, il a conçu des systèmes d'information qui recueilleront les données en vue de faciliter la production de documents sur les clients, d'augmenter la capacité de saisir les données sur les résultats de l'emploi et d'en faire rapport, d'accroître l'efficience et d'améliorer la fiabilité de l'information. Le Ministère a élaboré, à cette fin, plusieurs projets.

35.238 Il a introduit Contact IV, un système informatisé de gestion des cas utilisé par environ 860 organismes tiers qui dispensent des services d'emploi aux clients de DRHC. Le système facilite donc la documentation de l'information sur les clients et des données sur l'emploi pour la reddition de comptes et les rapports. Un système semblable, appelé Window SNSE (SNSE–IVG), a été mis sur pied pour les clients du personnel interne et des provinces. Le Ministère prépare aussi une banque de données sur les clients du Fonds d'investissement dans les ressources humaines (FIRH), qui fournira à l'Administration centrale (AC), aux régions et aux Centres de ressources humaines du Canada, une information de gestion cohérente sur les clients qui ont participé aux diverses activités du FIRH. Il est en train de préparer son intégration aux systèmes financiers. Cette banque de données permettra alors de surveiller les coûts unitaires par stagiaire.

Affectation nationale des ressources des programmes

35.239 En 1995, nous avions constaté que les modèles nationaux d'affectation des ressources ne tenaient pas compte de la rétroaction sur les résultats. Nous avions recommandé qu'une telle information soit utilisée comme facteur pour la répartition des ressources. La proposition de nouveau partenariat du marché du travail, présentée le 30 mai 1996 par le gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires, prévoyait que la répartition des fonds serait équitable, transparente et fondée sur une série normalisée de variables objectives portant sur le marché du travail. Par la suite, DRHC a décidé que, plutôt que de procéder unilatéralement, il travaillerait de concert avec les provinces et les territoires afin d'élaborer une nouvelle formule acceptable par toutes les parties pour l'affectation interprovinciale du financement de base de l'Assurance–emploi. Pour le moment, la répartition des fonds de l'Assurance–emploi se fonde toujours sur la formule en usage depuis plusieurs années, formule au sujet de laquelle nous avions exprimé des inquiétudes en 1995.

35.240 Le Ministère mène des pourparlers avec les provinces et les territoires à cet égard. La plupart des ententes portant sur le développement du marché du travail mentionnent la possibilité d'un processus multilatéral pour l'examen de la formule d'affectation des ressources de l'Assurance–emploi. Les parties du Forum des ministres du marché du travail (FMMT) fédéral–provinciaux/territoriaux ont accepté d'inscrire la formule de l'assurance–emploi

au programme de travail de 1997–1998 du Forum. DRHC est le coprésident fédéral du processus d'examen multilatéral, tandis que le FMMT a désigné l'Ontario comme coprésident provincial. Le Ministère a indiqué que les parties travailleront ensemble à compter de l'automne de 1997 pour déterminer un processus, des options et un échéancier appropriés en vue de la mise en oeuvre.

Évaluation des programmes

35.241 En 1995, nous avions observé que la plupart des évaluations que nous avions examinées étaient fondées sur des cadres d'analyse raisonnables et adéquats; cependant, nous avions recommandé que le Ministère intensifie ses efforts et obtienne une rétroaction continue sur l'efficacité des activités de formation. Plus précisément, nous avions fait valoir qu'il fallait mesurer la capacité de ses programmes de formation de répondre aux besoins de l'économie en main–d'oeuvre qualifiée, de même que les incidences de son appui à la formation dans les emplois excédentaires, et d'en rendre compte. Nous avions également insisté sur la nécessité d'examiner les niveaux de compétences des stagiaires, avant et après la formation, ainsi que l'incidence de la formation sur la mobilité des travailleurs dans les régions à fort taux de chômage. Enfin, nous avions indiqué que le Ministère devrait analyser l'influence mutuelle que ses activités de formation et d'autres programmes avaient les uns sur les autres, et en faire rapport.

35.242 En vertu des nouvelles ententes sur le développement du marché du travail, DRHC et ses partenaires provinciaux ont accepté de faire des évaluations de l'efficacité des programmes, fondées sur les ententes. Ces dernières définissent l'obligation d'établir des cadres d'évaluation qui serviront à élaborer des processus d'évaluation conformes aux pratiques reconnues. Le Ministère a déjà élaboré des lignes directrices qui décrivent les questions fédérales de base pour les évaluations formatives et sommatives. De plus, il les a communiquées aux provinces pour amorcer le processus d'évaluation en collaboration. Ces lignes directrices portent sur la pertinence, la conception, la prestation, le succès et la rentabilité des programmes et des services offerts conformément aux ententes.

Affaires indiennes et du Nord Canada — Les immobilisations et leur entretien dans les réserves — 1995, chapitre 23

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Grant Wilson

Contexte

35.243 En novembre 1995, nous avions communiqué nos observations et nos recommandations sur l'activité des immobilisations et de l'entretien dans les réserves indiennes, financée par Affaires indiennes et du Nord Canada. Les immobilisations englobaient les installations de traitement des eaux et les réseaux d'alimentation en eau, les écoles, les routes et l'électricité. Nous avions recommandé que des améliorations soient apportées dans plusieurs secteurs, y compris la planification, le financement et l'exécution des activités.

35.244 Les immobilisations et l'entretien demeurent une priorité déclarée du Ministère en ce qui a trait à sa volonté d'améliorer les conditions de vie dans les réserves, partout au Canada. Le budget prévu pour cette activité en 1997–1998 est de 806 millions de dollars.

35.245 Les objectifs de notre suivi de 1997 étaient de déterminer l'état d'avancement des recommandations de 1995, de recenser les nouvelles améliorations et de signaler toutes les autres questions d'importance dont nous allions prendre connaissance.

35.246 Par conséquent, nous avons examiné et vérifié le rapport d'étape de mai 1997 que le Ministère nous a fourni sur ses progrès dans la mise en oeuvre des recommandations. Nous avons tenu compte de toutes les mesures déclarées et mis l'accent sur des aspects choisis de la planification, de la mise en oeuvre et de l'évaluation de projets dans une grande région du Ministère. Ces aspects offrent de bonnes occasions d'optimiser les ressources et d'améliorer les conditions de vie dans les réserves. Nous avons aussi fait enquête sur les pratiques d'entretien courantes.

35.247 Le suivi a comporté un examen de 13 projets d'immobilisations, d'une valeur cumulative d'environ 43 millions de dollars. La région avait classé ces projets comme étant de « grands projets d'immobilisations ».

Conclusion

35.248 Depuis 1995, le Ministère a fait porter la plus grande partie de ses efforts sur les études et les examens internes qui devaient l'aider à déterminer comment procéder aux améliorations. Toutefois, notre examen des projets d'immobilisations choisis et des questions connexes n'a fait ressortir aucune amélioration importante par rapport à nos principales constatations de 1995.

35.249 De plus, d'autres préoccupations ont été mises au jour dans la région au sujet du désaccord entre le Ministère et les Premières Nations sur la question de savoir si le choix des entrepreneurs en construction devait se faire par voie d'appel d'offres.

35.250 Nous encourageons le Ministère à mettre en oeuvre pleinement et promptement les recommandations applicables et à régler la question du recours aux appels d'offres. Cela devrait l'aider à obtenir l'assurance que les fonds accordés sont optimisés et que l'on améliore les conditions de vie dans les réserves.

Observations

Résultats des examens de projets

35.251 En examinant 13 grands projets d'immobilisations, nous voulions déterminer les améliorations (ou détériorations) qui s'étaient produites dans la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation de projets depuis la vérification de 1995.

35.252 Dans l'ensemble, l'échantillon examiné n'a révélé aucun changement important par rapport aux constatations signalées en 1995. Par exemple, des améliorations sont toujours nécessaires dans des secteurs comme l'évaluation des risques des projets, la surveillance, les rapports d'achèvement des travaux et l'évaluation des résultats.

35.253 Un exemple de cas où se posent d'autres questions est présenté séparément dans le chapitre 36, Autres observations de vérification.

L'entretien pose toujours des problèmes

35.254 En 1995, nous avions signalé que le Ministère n'avait pas l'assurance que les fonds d'entretien étaient utilisés aux fins pour lesquelles ils étaient prévus et que les immobilisations étaient entretenues de façon appropriée. Nous avions aussi indiqué qu'il était fort risqué que l'entretien approprié ne soit pas assuré.

35.255 On estime que l'entretien absorbe jusqu'à 270 millions de dollars ou un tiers du budget annuel des immobilisations et de l'entretien. Si l'on veut obtenir un niveau de service approprié et éviter des réfections hâtives et coûteuses des immobilisations, il faut les entretenir de façon appropriée. Nous nous attendions donc que le Ministère intervienne rapidement pour répondre aux préoccupations formulées dans la vérification de 1995.

35.256 Une évaluation interne des opérations et de l'entretien dans les réserves, effectuée au début de 1997 par un bureau régional du Ministère, a soulevé plusieurs préoccupations, dont les suivantes :

- certaines Premières nations n'ont pas la formation ni le savoir–faire pour entretenir les immobilisations;
- un fort taux de roulement du personnel d'entretien;
- l'absence de mesures visant à inciter les Premières nations à entretenir convenablement les immobilisations;
- certaines ententes de financement avec les Premières nations n'obligent pas ces dernières à établir de plans d'entretien.

35.257 Dans le cadre de la dévolution, le Ministère continue à se fier aux plans des collectivités des Premières nations pour connaître les besoins d'entretien recensés. Même si l'utilisation appropriée de ces plans peut être avantageuse, cette seule démarche ne saurait suffire dans tous les cas, en raison de la diversité des quelque 600 Premières nations.

35.258 En juin 1997, le Ministère a publié un projet de lignes directrices en matière de conformité pour l'exploitation et l'entretien des immobilisations dans les réserves. Les lignes directrices devaient contribuer à faire en sorte que les fonds d'exploitation et d'entretien soient utilisés aux fins prévues, que l'état des immobilisations soit évalué annuellement et que des mesures soient prises au besoin, et que des avis et de l'aide en matière d'entretien soient fournis aux Premières nations. Elles devraient être pleinement mises en oeuvre d'ici l'exercice de 1998–1999. À notre avis, le Ministère n'est pas intervenu assez rapidement pour régler ce problème important.

Mesures prises par le Ministère à la fin de mai 1997

35.259 Le Ministère a déclaré avoir partiellement mis en oeuvre toutes les recommandations de la vérification de 1995. Grâce à son analyse de chaque recommandation et à l'examen continu des politiques courantes, des pratiques et des nouvelles questions, le Ministère s'attend que la plupart des travaux qu'il lui reste à effectuer pour une pleine mise en oeuvre soient terminés d'ici mars 1998.

35.260 Selon le Ministère, divers travaux visant à répondre aux préoccupations soulevées dans la vérification et aux besoins de la direction sont en cours ou ont été menés à terme, notamment les suivants :

- Une vérification interne a été exécutée en vue d'aider les gestionnaires à la mise en oeuvre des améliorations.

- Des programmes de formation ont été élaborés et élargis à l'intention des responsables des réseaux d'aqueduc et d'égouts des Premières nations.

- Un atelier national a eu lieu afin de permettre aux fonctionnaires du Ministère de discuter de plusieurs questions de gestion des immobilisations.

- Les normes sur les niveaux de service font l'objet d'une révision.

- Les objectifs opérationnels sont mis à jour.

- Une étude en cours permettra de réviser le *Guide de référence sur les coûts* du Ministère pour assurer la comparabilité entre les collectivités vivant dans des réserves et les autres collectivités.

- Un projet de lignes directrices en matière de conformité a été diffusé auprès des régions afin de régler les problèmes d'exploitation et d'entretien.

35.261 Certains documents à l'appui de ces projets, comme l'ébauche de lignes directrices en matière de conformité pour l'exploitation et l'entretien des immobilisations dans les réserves, ont été diffusés vers la fin de notre suivi. Le document proposé sur la répartition des fonds et le rapport sur les services des biens immobiliers que l'on se propose de produire grâce au Répertoire des biens immobiliers étaient encore en voie d'élaboration à la fin de notre suivi. Ils n'ont donc pas été mis à notre disposition pour examen.

Nécessité de régler la question du recours aux appels d'offres

35.262 Durant le suivi, nous avons pris connaissance de la question du recours aux appels d'offres pour la construction d'immobilisations. Pour le Ministère et les Premières nations, la question soulève le défi que voici : équilibrer la nécessité de s'approvisionner au moindre coût et celle d'obtenir un rendement acceptable et des avantages socio–économiques pour les Premières nations.

35.263 Depuis plusieurs années, on dévolue davantage l'exécution des programmes aux Premières nations. Pour la construction des immobilisations, celles–ci choisissent habituellement les entrepreneurs avec lesquels elles feront affaire. La politique actuelle du Ministère exige qu'elles recourent aux appels d'offres publics lorsque les coûts estimatifs du projet de construction dépassent 500 000 $. Toutefois, un groupe de soutien technique des Premières nations n'appuie pas cette démarche, car à son avis, on peut optimiser les ressources, notamment les retombées pour la communauté, en utilisant des moyens autres que les appels d'offres publics.

35.264 Nous craignons que les problèmes d'appels d'offres non réglés donnent lieu à une augmentation inutile des coûts d'exécution des projets d'immobilisations. Un exemple de cas où se posent de tels problèmes est fourni séparément dans le chapitre 36, Autres observations de vérification.

35.265 Le Ministère a indiqué que des principes généraux visant à orienter une politique d'appel d'offres pour les Premières nations seront diffusés d'ici mars 1998.

Réponse du Ministère : *Par suite de la publication en novembre 1995, dans le rapport du vérificateur général, du chapitre sur les immobilisations et leur entretien dans les réserves, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a préparé un plan d'action qui a favorisé des progrès dans chacun des domaines visés par les recommandations du vérificateur général. Plusieurs initiatives sont en cours, dont la plupart seront menées à terme d'ici le 31 mars 1998. Le Ministère continuera d'assurer la mise en oeuvre prompte et efficace des recommandations.*

Plus particulièrement, le Ministère a concrétisé sa stratégie touchant l'exploitation et l'entretien adéquats des biens situés dans les réserves par l'adoption d'un régime de contrôle de l'exploitation et de l'entretien. Les employés du bureau régional travailleront avec les Premières nations afin d'assurer la mise en oeuvre complète du régime d'ici le 31 mars 1998. Le Ministère est d'avis que le temps requis pour élaborer et mettre en pratique ce régime est approprié en raison de la nécessité d'entreprendre une consultation régionale et d'assembler les données requises. Au surcroît, le Ministère travaille de pair avec les Premières nations, afin d'assurer une plus grande responsabilisation de leur part tant à l'égard de leurs collectivités que du Parlement. À cette fin, chaque Première nation, et son conseil financés par le Ministère, doivent préparer une évaluation de ses régimes de responsabilisation et de gestion d'ici le 31 mars 1998.

Le Ministère reconnaît qu'il faut travailler avec les Premières nations dans le but d'assurer l'application de la politique qui impose le recours au processus d'appel d'offres pour les projets d'immobilisations de plus de 500 000 $, à l'exception des marchés de construction de logements. Dans la mise en oeuvre de cette politique, le Ministère fait face à une double contrainte, à savoir assurer à la fois l'utilisation la plus efficace possible des fonds du gouvernement fédéral et les meilleures retombées socio–économiques pour les Premières nations. Les employés du Ministère rédigent un document définissant les principes généraux qui orienteront les politiques touchant les appels d'offres applicables aux Premières nations.

Les conditions de vie se sont beaucoup améliorées dans les réserves et le Ministère est en mesure de voir à ce qu'elles s'améliorent davantage tout en assurant la rentabilité des investissements.

Chapitre 36

Autres observations de vérification

Table des matières

Page

Points saillants 36-5

Introduction 36-7

Agriculture et Agroalimentaire Canada 36-8

L'information fournie au Parlement sur le recours aux « mesures spéciales » ne répond ni aux exigences de la loi, ni aux besoins du Parlement

Pêches et Océans Canada / Garde côtière canadienne 36-11

Les économies éventuelles qu'aurait pu produire un projet d'approvisionnement en pièces de rechange pour le brise–glace *Louis S. St–Laurent* n'ont pas été maximisées

Affaires indiennes et du Nord Canada 36-15

L'escalade des coûts du projet d'approvisionnement en eau sur la réserve n'a pas été justifiée de façon satisfaisante

Affaires indiennes et du Nord Canada 36-18

L'absence de conformité à une entente de financement donne lieu à des dépenses et à des avantages discutables

Industrie Canada 36-21

Préoccupations soulevées en rapport avec l'obligation de rendre compte d'un paiement de 801 millions de dollars

Archives nationales du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 36-24

La conception et la construction du Centre de préservation de Gatineau des Archives nationales du Canada auraient pu être réalisées dans un immeuble moins coûteux. Cet établissement illustre une méthode qui vise à « construire à la limite du budget » et qui ne favorise pas les économies

Revenu Canada 36-32

Revenu Canada a dérogé aux normes et pratiques ministérielles lors de l'octroi de l'agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes

Pièce

36.1 Sommaire des comparaisons de coûts 36-26

Autres observations de vérification

Points saillants

36.1 La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il inclue dans ses rapports les questions d'importance qui, à son avis, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes.

36.2 Le chapitre consacré aux «?Autres observations de vérification?» joue un rôle particulier dans les rapports. D'autres chapitres décrivent habituellement les constatations faites lors des vérifications intégrées que nous avons effectuées dans des ministères particuliers, ou bien ils donnent un compte rendu de vérifications et d'études qui portent sur des questions relatives aux activités du gouvernement dans son ensemble. Dans ce chapitre, nous faisons rapport sur des questions précises dont nous avons pris connaissance au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des Comptes du Canada, des états financiers des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

36.3 Le chapitre renferme habituellement des observations qui se rapportent aux dépenses ou aux recettes des ministères. En général, les questions traitées portent sur la non–conformité aux autorisations ainsi que sur les dépenses de deniers sans souci de l'économie.

36.4 Cette année, nos observations portent sur les sujets suivants :

- l'information communiquée au Parlement sur le recours à des « mesures spéciales » ne répond ni aux exigences législatives, ni aux besoins du Parlement;
- une initiative pour la fourniture de pièces de rechange n'a pas réussi à optimiser des avantages économiques possibles;
- l'escalade des coûts d'un projet d'approvisionnement en eau n'a pas été justifiée de façon satisfaisante;
- préoccupations soulevées en rapport avec l'obligation de rendre compte d'un paiement de 801 millions de dollars;
- l'absence de conformité à une entente de financement donne lieu à des dépenses discutables;
- la conception et la construction d'une installation illustrent une méthode qui vise à « construire à la limite du budget » et qui ne favorise pas les économies;
- on a dérogé aux normes et pratiques ministérielles lors de l'octroi de l'agrément d'exploitation d'une boutique hors–taxes.

36.5 Même si les observations de vérification particulières signalent des questions importantes, le lecteur ne doit pas s'en servir pour tirer des conclusions sur des points que nous n'avons pas examinés.

Introduction

36.6 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes et dont nous n'avons fait mention nulle part ailleurs dans le Rapport. Les questions signalées ont été relevées au cours de nos vérifications financières et de nos vérifications de conformité aux autorisations des Comptes du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités ou au cours de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

36.7 Le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige que le vérificateur général porte à l'attention de la Chambre des communes tous les cas importants où il a constaté que :

- les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor, lorsque cela est légalement requis;

- les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

- 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 souci de l'économie ou de l'efficience;

- des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre;

- des sommes d'argent ont été dépensées sans souci des répercussions de ces dépenses sur l'environnement, dans le contexte du développement durable.

36.8 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée, conformément aux normes de vérification généralement reconnues; par conséquent, nos examens ont comporté les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de points que nous n'avons pas examinés. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre sous le nom du ministère concerné.

36.9 Conformément à la politique du Bureau sur le suivi des questions soulevées dans nos rapports, les autres observations de vérification présentées dans le présent chapitre font habituellement l'objet d'un suivi, deux ans après qu'elles ont été signalées. Notre rapport de 1995 renfermait trois observations. Dans notre suivi de ces observations, nous avons constaté que dans un cas, on avait pris des mesures correctives. Dans un autre cas, le suivi n'était plus nécessaire puisque nous avons considéré que la question était réglée. Une observation n'est pas réglée, car elle porte sur des questions que nous continuons à suivre de près, et l'absence de mesures correctives sera signalée au moment jugé opportun.

Agriculture et Agroalimentaire Canada

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Neil Maxwell

L'information fournie au Parlement sur le recours aux « mesures spéciales » ne répond ni aux exigences de la loi, ni aux besoins du Parlement

Agriculture et Agroalimentaire Canada a invoqué l'article portant sur les « mesures spéciales » de la Loi sur la protection du revenu agricole (*LPRA*) *pour autoriser une nouvelle catégorie de programmes de protection du revenu appelée « programmes complémentaires ». Environ 415 millions de dollars ont été engagés à ce jour pour ces programmes. Le Ministère ne s'est pas conformé au paragraphe 12(7) de la LPRA, selon lequel chaque recours à ces mesures spéciales doit être autorisé par un décret déposé au Parlement. Depuis août 1995, plus de 30 programmes différents ont ainsi été autorisés lorsque les « circonstances le requièrent », mais aucun décret n'a été déposé. Un grand nombre de ces décrets ont été pris il y a plus d'un an.*

Afin que les parlementaires disposent d'une information de base raisonnable pour exercer une surveillance et un contrôle, le Ministère devrait, lorsqu'il dépose les décrets exigés aux termes du paragraphe 12(7), fournir en même temps, ou par d'autres moyens, de l'information supplémentaire sur les objectifs, les coûts et les résultats des programmes.

Contexte

36.10 La *Loi sur la protection du revenu agricole* (LPRA) a été promulguée en avril 1991. Elle prévoit la création de programmes « de protection du revenu » et « habilite le gouvernement du Canada, d'une part, à conclure avec les provinces des accords visant la protection du revenu des producteurs agricoles et, d'autre part, à prendre d'autres mesures à cette fin ».

36.11 L'article 12 de la *Loi sur la protection du revenu agricole* est intitulé « mesures spéciales »; il prévoit ce qui suit au paragraphe (1) :

> S'il estime que les **circonstances requièrent** [c'est nous qui soulignons] la prise de mesures spéciales au–delà de celles prévues par le régime ou le programme, le ministre peut mettre en oeuvre un processus visant à déterminer lesquelles seraient appropriées en l'espèce...

36.12 Cet article de la LPRA accorde au Ministre le pouvoir de déterminer si les « circonstances le requièrent » et, si c'est le cas, quelles sont les mesures particulières qu'il ou elle considère nécessaires. Ces mesures sont autorisées par des décrets du gouverneur en conseil pris aux termes du paragraphe 12(5) de la *Loi*.

36.13 Comme les mesures prises aux termes de l'article 12 se situent en dehors du champ d'application des programmes de protection du revenu établis, le Parlement a inclus une exigence au paragraphe 12(7) pour s'assurer qu'il est tenu informé de tout recours à ces « mesures spéciales ». Le paragraphe (7) prescrit ce qui suit au sujet des décrets pris aux termes du paragraphe 12(5) : « **Dès que possible après sa prise** [c'est nous qui soulignons], le ministre fait déposer le décret devant chaque Chambre du Parlement. »

Questions

36.14 Le 1er octobre 1997, plus de 30 « programmes complémentaires » de collaboration avec les provinces avaient été autorisés par le gouverneur en conseil, aux termes du paragraphe 12(5) de la LPRA. Les programmes complémentaires sont des ententes avec des provinces particulières, qui ont pour objet d'appuyer les programmes nationaux de protection du revenu en place, par exemple le programme Compte de stabilisation du revenu net et le Programme d'assurance–récolte. Ils constituent un élément du cadre de soutien du revenu négocié avec les provinces, et ils visent à répondre aux besoins de régions particulières. Quelque 415 millions de dollars ont été engagés pour ces programmes à ce jour.

36.15 Toutefois, au 1er octobre 1997, aucun des décrets pris en application du paragraphe 12(5) pour autoriser ces programmes n'avait été déposé devant l'une ou l'autre des Chambres du Parlement, comme l'exige le paragraphe 12(7). Ce contrôle, même s'il se fait « après coup », constitue un important outil de surveillance pour les parlementaires. En particulier, il leur indique, en temps opportun, tout recours aux dispositions prévues pour les « mesures spéciales » de la LPRA.

36.16 Dans son *Budget des dépenses* de 1996–1997 et de 1997–1998 et dans son Rapport de rendement de 1996, le Ministère a indiqué qu'un nouveau cadre était en place pour les programmes de protection du revenu et que les programmes complémentaires représentaient une composante essentielle de ce cadre. Le *Budget des dépenses* de 1996–1997 comprenait une description des grandes catégories de programmes complémentaires. Cependant, le Parlement n'a pas reçu d'information détaillée sur les objectifs, les coûts et les résultats de ces programmes, information qui est essentielle pour exercer une surveillance valable.

36.17 Plusieurs facteurs associés à ces programmes complémentaires font ressortir la nécessité de présenter des rapports supplémentaires au Parlement :

- des « circonstances qui le requièrent » et le recours intensif aux mesures spéciales, aux termes du paragraphe 12(5), qui en elles–mêmes justifient qu'elles soient portées à l'attention du Parlement;

- l'important engagement financier en jeu;

- le caractère « expérimental » de bon nombre de ces programmes complémentaires, qui portent sur des domaines se situant en dehors du champ d'application des programmes de protection du revenu traditionnels (par exemple, l'adaptation, l'innovation, la recherche et le développement);

- l'incidence de ces programmes complémentaires sur la conception de la prochaine génération des programmes de protection du revenu, qui sont prévus au cours de l'exercice 1999–2000, et pour laquelle le processus de consultation ne fait que commencer. Une certaine forme de rapport sur les résultats préliminaires obtenus avec les programmes complémentaires serait de toute évidence pertinente pour ces consultations.

36.18 Nous croyons que le Parlement a besoin d'une liste concise et complète, qui fournit une information sommaire sur les programmes en ce qui a trait aux objectifs, aux coûts, aux résultats escomptés, à la manière dont les résultats seront mesurés ainsi qu'aux dates où ces résultats devront être obtenus. Le fait qu'il n'y ait dans la Loi aucune exigence particulière, mis à part le paragraphe 12(7), concernant les rapports sur les « mesures spéciales », donne au Ministère une souplesse considérable qui lui permet de choisir le ou les véhicules qu'il juge les plus appropriés pour fournir l'information nécessaire. Ces outils pourraient comprendre la Partie III du *Budget des dépenses*, ses rapports de rendement ou les présentations au Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire, et cette information pourrait être présentée en même temps que le dépôt des décrets, aux termes du paragraphe 12(7). La nature et l'étendue de l'information, et le choix du moment où elle sera fournie sont tous des éléments importants qui aideront le Parlement à exercer son rôle de surveillance.

Conclusion

36.19 Le Parlement n'a pas reçu jusqu'à maintenant d'information suffisante qui lui permette d'exercer une surveillance et un contrôle des séries de programmes complémentaires qui ont récemment été autorisés en vertu des dispositions sur les « mesures spéciales » de la LPRA. Pour fournir toute l'information nécessaire, le Ministère doit déposer au Parlement tous les décrets pris aux termes du paragraphe 12(5) de la LPRA, comme l'exige le paragraphe 12(7). De plus, lorsqu'il dépose des décrets en application du paragraphe 12(7), il doit fournir au Parlement en même temps, ou par d'autres moyens, une information actuelle et pertinente sur les objectifs, les coûts et les résultats escomptés des programmes complémentaires et, au moment opportun, sur les résultats obtenus.

Réponse du Ministère : *Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) s'est engagé, tout comme le vérificateur général, à améliorer la qualité et l'actualité de l'information fournie au Parlement. Voilà pourquoi AAC figurait parmi les 16 ministères et organismes qui ont volontairement participé au projet visant à améliorer les rapports présentés au Parlement. Ce projet pilote a donné lieu, récemment, au dépôt des rapports de rendement de l'automne.*

AAC reconnaît qu'il est tenu, aux termes du paragraphe 12(7) de la Loi sur la protection du revenu agricole (*LPRA*)*, de déposer tous les décrets pris aux termes du paragraphe 12(5). Le Ministère aurait préféré déposer au Parlement une documentation complète sur tous les programmes complémentaires fédéraux–provinciaux, étant donné qu'ils ont été élaborés comme un ensemble. Certaines ententes sont toujours en voie de négociation. Néanmoins, compte tenu des inquiétudes du Bureau du vérificateur général, le Ministère a entrepris un processus afin de déposer les décrets existants dès que possible.*

Le Ministère désire continuer à collaborer avec le BVG et les autres parties intéressées afin d'améliorer les pratiques de présentation de rapports au Parlement.

Pêches et Océans Canada / Garde côtière canadienne

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Reno Cyr

Les économies éventuelles qu'aurait pu produire un projet d'approvisionnement en pièces de rechange pour le brise–glace *Louis S. St–Laurent* n'ont pas été maximisées

En 1996, nous avons relevé des lacunes importantes dans les pratiques de gestion du matériel du gouvernement, y compris l'achat et l'entreposage de stocks d'articles qui se trouvaient facilement sur le marché. La présente vérification fait état des défis qui se posent lorsqu'on adopte de nouvelles pratiques de gestion. Depuis décembre 1994, la Garde côtière applique une nouvelle formule pour acheter les pièces de rechange pour le brise–glace Louis S. St–Laurent*, et jusqu'à maintenant, elle a payé plus de 300 000 $ à un fournisseur du secteur privé pour l'entreposage d'un stock de pièces de rechange pour les moteurs. L'esprit de ce projet est conforme aux objectifs de prestation d'un meilleur service, et ce, à un coût moindre; toutefois, il semble que ni l'un ni l'autre de ces objectifs ne soit maximisé. En 1994, le marché a été conclu sans analyse suffisante. Le nouveau marché passé en 1996 ne reflétait pas les changements dans les exigences. À notre avis, pour optimiser davantage les ressources de l'État, la Garde côtière doit réexaminer les dispositions de l'entente à la lumière du rendement passé et des exigences opérationnelles actuelles du navire.*

Contexte

36.20 Le brise–glace *Louis S. St–Laurent* de la Garde côtière / Pêches et Océans a été construit en 1969 et il est le plus puissant et le plus gros brise–glace du Canada. En 1988, la Garde côtière a conduit le *Louis S. St–Laurent* à un chantier naval pour une modernisation de mi–durée qui devait prolonger sa vie utile de vingt ans. En 1993, le navire a repris le service à la suite du projet de modernisation qui a suscité des problèmes et au cours duquel le coût total était passé, depuis le moment de l'approbation du projet réel, de 75,8 millions de dollars en 1987 à environ 159 millions de dollars. Nous avons fait rapport des questions liées à cette modernisation en 1990.

36.21 Dans le chapitre « La gestion du matériel au gouvernement fédéral » de notre rapport de novembre 1996, nous avons relevé d'importantes lacunes dans les pratiques de gestion du matériel au gouvernement. Les ministères gardaient des quantités excessives d'articles qui devaient être stockés et d'articles qui pouvaient facilement être achetés sur le marché et qui n'avaient donc pas besoin d'être stockés. Nous avons pris connaissance de ce projet de la Garde côtière au cours de la vérification de 1996.

36.22 La Garde côtière a adopté une nouvelle formule en vue de se procurer des pièces de rechange authentiques et du soutien technique pour les unités de propulsion du moteur diesel du *Louis S. St–Laurent,* qui a été fabriqué en Allemagne. Au lieu de la formule habituelle qui consiste à acheter pour les stocker lui–même un ensemble complet de pièces de rechange et à assumer des coûts de possession, le Ministère a conclu avec le fournisseur une entente de soutien pour la durée de vie des moteurs selon laquelle ce dernier lui fournirait ces services moyennant des frais de possession mensuels, plus le coût des pièces utilisées. La Garde côtière devait en retirer les avantages suivants : pas de capitaux initiaux à investir dans les pièces de rechange, pas de frais de possession directs à assumer, pas de risque de désuétude et, au besoin, livraison dans les 24 à 48 heures de pièces de rechange authentiques, ce qui réduisait au minimum le temps d'arrêt du navire lorsqu'il se trouvait en missions opérationnelles.

36.23 À notre avis, avant de conclure une telle entente, les participants doivent bien connaître les coûts et avoir des attentes de rendement clairement articulées. Une fois qu'un marché est passé, il faut surveiller constamment le

rendement et rectifier les exigences en fonction de l'expérience acquise. Nous n'avons rien constaté de semblable dans le cas présent.

Questions

36.24 Absence d'analyse suffisante avant la passation d'un marché. On prévoyait que la charge de travail du *Louis S. St–Laurent* serait très lourde une fois que le coûteux projet de modernisation serait terminé. Il fallait donc pouvoir réagir rapidement en cas de bris mécaniques pour maintenir un niveau élevé de capacité opérationnelle.

36.25 En décembre 1994, la Garde côtière a signé une entente selon laquelle elle devait payer environ 5 600 $ par mois au fournisseur pour qu'il garde des articles précis dans son entrepôt au Canada, à l'usage exclusif du *Louis S. St–Laurent*. Ni la Garde côtière ni Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, qui avait négocié l'entente, n'étaient en mesure de nous expliquer clairement le fondement et la justification des frais mensuels de 5 600 $ que le fournisseur exigeait pour ses services. Le fournisseur a justifié son prix d'après un pourcentage des stocks conservés, mais nous avons trouvé que sa justification était faible et peu détaillée. Nous avons également remarqué que la Garde côtière n'avait pas fait d'analyse de risque pour établir la nécessité de stocker divers types de pièces de rechange. À notre avis, il n'est pas nécessaire de stocker les pièces qui peuvent être achetées par l'intermédiaire des rouages commerciaux normaux du fournisseur et d'engager des coûts de possession à leur égard.

36.26 Les dépliants publicitaires du fournisseur font état d'une organisation mondiale de vente et de service après vente qui donne satisfaction aux clients en tout temps, grâce à des dépôts bien garnis de pièces de rechange dans les principaux marchés. De plus, le fournisseur possède des dépôts centraux en Allemagne où l'on trouve environ 96 p. 100 de toutes les pièces moteur en stock, et il affirme que plus de 80 p. 100 des commandes reçues le matin sont livrées le même jour. L'étendue de notre vérification n'incluait pas le contrôle de ces affirmations. Le fournisseur nous a informés qu'il ne garde pas de stock particulier pour ses autres clients du secteur privé, comme il le fait pour la Garde côtière.

36.27 Nous appuyons la Garde côtière qui a pris l'initiative d'essayer une nouvelle formule d'approvisionnement en pièces de rechange. Toutefois, nous nous serions attendus que, avant de passer une telle entente contractuelle, la Garde côtière, avec l'appui de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, eût fait une analyse approfondie pour déterminer si l'entente serait profitable à l'État. Cette analyse aurait inclus l'estimation des coûts et des avantages de toutes les options offertes. Rien ne nous indique qu'une telle analyse a été effectuée.

36.28 Le nouveau marché ne reflète pas les changements dans les exigences. En janvier 1996, un nouveau marché a été passé de manière à prolonger l'entente jusqu'au 30 mai 1999. Le marché a eu pour effet d'accroître la valeur totale des pièces de rechange gardées par le fournisseur (la faisant passer d'environ 570 000 $ à environ 920 000 $) et de faire augmenter proportionnellement les frais de possession mensuels (les faisant passer d'environ 5 600 $ à environ 10 300 $). Nous avons constaté que l'information visant à étayer la hausse des frais mensuels était insuffisante et que l'augmentation des stocks n'était pas justifiée. Avant que le nouveau marché soit signé, un analyste des coûts a soulevé des préoccupations semblables au sujet de la justification des frais mensuels dans un rapport interne à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

36.29 L'augmentation considérable des stocks de pièces de rechange s'est produite à un moment où le *Louis S. St–Laurent* était sous–utilisé. Les dossiers de la Garde côtière indiquent que depuis le redéploiement qui a fait suite au projet de modernisation, le brise–glace a été envoyé en mission moins de 50 p. 100 de son temps de disponibilité. À l'occasion, les missions ont été entrecoupées par de longues périodes. Les fonctionnaires de la Garde côtière ont indiqué que le rendement des moteurs était supérieur aux spécifications et que les états de service du fournisseur avaient été excellents.

Conclusion

36.30 Selon nos constatations, il n'existe pas de programme de surveillance des taux d'utilisation et des missions opérationnelles qui puisse servir de fondement à la rectification des niveaux appropriés de stocks de pièces de rechanges entreposées. À notre avis, depuis la signature du marché en 1994, la surveillance et les analyses de la Garde côtière n'ont pas été suffisantes pour lui permettre de gérer et de rajuster le niveau des stocks de pièces de rechange en vue d'obtenir la meilleure valeur pour l'État. Nous nous attendrions qu'une analyse ait été effectuée afin de déterminer les stocks minimaux de pièces de rechange à garder pour le *Louis S. St–Laurent*, compte tenu de l'accessibilité des pièces du fournisseur dans le monde entier.

36.31 Événements postérieurs. Au printemps de 1997, alors que nous effectuions nos travaux sur place, nous avons fait part à la Garde côtière de nos inquiétudes en rapport avec l'importance des stocks et des frais mensuels payés. Cette dernière a raté la chance de réviser le marché, à la date du renouvellement qui tombait en juin 1997. En septembre 1997, la Garde côtière nous a informés que les stocks du fournisseur avaient été passés en revue et qu'une réduction de 156 000 $ avait été établie pour la période de juin 1997 à mai 1998. La Garde côtière reconnaît que cette information n'avait pas été communiquée au fournisseur à la date du renouvellement (juin 1997), mais elle croit qu'un rajustement provisoire sera négocié. À notre avis, il en est résulté des dépenses supplémentaires inutiles et une piètre optimisation des ressources de l'État.

Réponse du Ministère : *Au 4 novembre 1997, les niveaux de stocks avaient été réduits de 156 000 $, comme l'a fait remarquer le vérificateur général. Le Ministère continuera de réduire ses stocks, le but ultime étant la livraison « juste à temps » des pièces de rechange. Ces réductions seront basées sur une analyse de données provenant de programmes améliorés, et actuellement en place, de contrôle des machines et des stocks, de même que sur les antécédents de livraison du fournisseur du système de propulsion, et le contrat sera rajusté en conséquence.*

Étant donné l'éloignement du lieu de déploiement, le Ministère a choisi la voie de la prudence en traitant les prétentions de durabilité du fabricant avec un optimisme prudent. Cette approche s'est avérée judicieuse, vu l'excellente performance, jusqu'ici, du navire qui a répondu à toutes les attentes les plus élevées et qui a établi de nombreux records de navigation dans l'Arctique.

Cet objectif fait partie intégrante de la philosophie de gestion de l'entretien du ministère, c'est–à–dire assurer un rendement maximum à un coût minimum.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Grant Wilson

L'escalade des coûts du projet d'approvisionnement en eau sur la réserve n'a pas été justifiée de façon satisfaisante

Un projet d'approvisionnement en eau, financé par Affaires indiennes et du Nord Canada, a été mis en oeuvre sur une réserve parce qu'une rivière utilisée comme source d'approvisionnement en eau traitée était contaminée. Les coûts estimatifs du projet actuellement en cours ont augmenté de manière significative en moins de deux ans. Affaires indiennes et du Nord Canada a approuvé de façon préliminaire le projet de un million de dollars, en septembre 1995. Vers le mois d'avril 1997, le coût prévu révisé avait grimpé à 2,3 millions de dollars, soit plus de deux fois l'estimation initiale. En outre, le Ministère savait que selon une estimation d'un ingénieur–conseil engagé par la Première nation, le problème de contamination aurait pu être réglé par des améliorations à l'usine de traitement d'eau existante au coût de 26 000 $.

Contexte

36.32 Une eau potable sûre constitue une priorité importante pour les réserves indiennes du Canada et pour Affaires indiennes et du Nord Canada, qui finance des projets d'immobilisations sur les réserves. Il est particulièrement important d'assurer la rentabilité de l'approvisionnement en eau potable sûre parce que les ressources sont limitées et que les besoins sont considérables.

36.33 Pendant le suivi de notre chapitre du rapport de novembre 1995 intitulé « Les immobilisations et leur entretien dans les réserves » (voir le chapitre 35 du présent rapport), nous avons observé le cas qui suit.

36.34 En mars 1993, la collectivité d'une Première nation, qui compte environ 400 personnes, a fait part au Ministère de ses inquiétudes en rapport avec l'eau potable qu'elle consommait, car celle–ci provenait d'une rivière contaminée. Au cours du même mois, une étude effectuée par un ingénieur–conseil engagé par la Première nation révélait des lacunes en ce qui concerne l'usine de traitement d'eau aménagée sur la réserve, ainsi que son exploitation. Le coût estimatif de l'amélioration de l'usine et de la qualité de l'eau avait été évalué à 26 000 $, pour une population prévue de 700 personnes en l'an 2000. D'autres considérations portant sur les besoins à plus long terme et sur la lutte contre les incendies avaient été signalées, mais leur coût n'avait pas été établi.

36.35 En mai 1993, le Ministère a constaté, lors de tests, que l'eau traitée à l'usine de traitement avait une concentration plus élevée en aluminium que l'eau de la rivière. Selon les Services techniques du Ministère, le problème semblait venir de l'usine de traitement d'eau. En septembre 1993, le Ministère a recommandé que la Première nation améliore l'usine de traitement d'eau. En mai 1994, la Première nation a fait savoir au Ministère que les fonds consentis pour réparer l'usine et acheter temporairement de l'eau embouteillée étaient insuffisants.

36.36 Selon le Ministère, la Première nation ne considérait plus la rivière comme une source d'eau potable sûre et elle voulait absolument une nouvelle source d'approvisionnement. En septembre 1995, le Ministère approuvait de façon préliminaire le projet de la Première Nation, évalué à un million de dollars, qui visait à trouver une nouvelle source d'eau sur la réserve.

Questions

36.37 Notre examen de ce projet a révélé que la démarche utilisée et l'étendue des travaux ont beaucoup changé au fil du temps. La démarche recommandée dans l'étude effectuée en mars 1993 pour améliorer l'usine de traitement et ses opérations, au coût de 26 000 $, devait permettre de continuer à utiliser la rivière comme source d'eau potable. Le Ministère a indiqué qu'il avait versé 30 000 $ à la Première nation pour mettre en oeuvre les recommandations de l'étude, mais il n'était pas en mesure de démontrer quelles améliorations avaient été apportées grâce à ces fonds.

36.38 À divers moments et jusqu'à l'approbation préliminaire en septembre 1995, et par la suite, des discussions sur plusieurs questions techniques et options ont été tenues afin de trouver une autre source d'approvisionnement en eau potable. Par exemple, en mai 1995, un autre ingénieur–conseil engagé par la Première nation a proposé quatre options pour trouver une nouvelle source d'eau brute. Cependant, aucune de ces options ne comportait d'analyse de ce qu'il en coûterait pour continuer d'utiliser la rivière comme source d'approvisionnement.

36.39 L'une des options, au coût proposé de un million de dollars, a été retenue. Elle comportait la construction de trois puits qui deviendraient la nouvelle source d'approvisionnement et qui desserviraient une collectivité devant atteindre 800 personnes, en l'an 2025. Toutefois, cette démarche a été abandonnée et en vertu de la proposition, en novembre 1996, d'un autre ingénieur–conseil engagé par la Première nation, la construction de cinq nouveaux puits à un autre emplacement a été approuvée. Cet ouvrage comprenait les conduites principales d'eau nécessaires et les installations connexes au coût de 1,6 million de dollars. Le coût estimatif était passé à 2,3 millions de dollars, en avril 1997, y compris le coût de traitement d'autres agents de contamination détectés à ce nouvel emplacement. À ce moment, plus de un million de dollars avaient été dépensés ou engagés pour ce projet.

36.40 Nous croyons que des questions importantes n'ont pas été résolues de façon satisfaisante avant de décider d'aller de l'avant et d'élargir le projet. Voici quelques–unes de ces questions :

- Le Ministère a omis de s'assurer que l'on avait remédié aux problèmes relevés à l'usine de traitement existante et que les fonds accordés à la Première nation à cette fin avaient été utilisés à bon escient.

- Le Ministère n'a pas tenu compte de la contamination reliée aux puits avant d'appuyer cette démarche.

- Le Ministère a accepté les analyses de quatre options présentées par la Première nation, lesquelles excluaient la rivière comme source d'approvisionnement en eau. Il savait pourtant, avant d'approuver le projet, que la rivière pouvait constituer une source d'eau viable si cette eau était traitée correctement à l'usine actuelle, et qu'il était possible d'y effectuer à peu de frais des améliorations.

- Nous n'avons pu trouver aucune analyse de coût du cycle de vie qui établisse une comparaison entre le montant estimatif de 2,3 millions de dollars du projet retenu pour répondre aux besoins estimatifs d'une population devant atteindre 800 personnes en l'an 2025, et le montant prévu de 26 000 $ pour améliorer l'usine actuelle et desservir une population devant atteindre 700 personnes en l'an 2000. Nous nous attendions à ce qu'une analyse ait fait état des avantages présumés et des coûts des solutions de rechange, y compris l'utilisation de la rivière comme source continue d'eau traitable.

Conclusion

36.41 Par conséquent, nous avons conclu que l'escalade des coûts de ce projet n'a pas été justifiée de façon satisfaisante. Compte tenu du très grand nombre de demandes d'amélioration des immobilisations sur les réserves, nous croyons que l'escalade des coûts du projet ait pu porter préjudice à d'autres projets valables.

Réponse du Ministère : *Le Première nation s'inquiétait vivement de la contamination de sa source d'eau. Santé Canada a par la suite confirmé ses inquiétudes. Le Ministère a collaboré avec la Première nation afin que la collectivité puisse obtenir de l'eau potable sûre et fiable.*

Le Ministère a étudié attentivement les différentes options qui permettraient de régler le problème de la qualité de l'eau, y compris la modernisation de l'usine de traitement existante, mais, à la fin, d'autres sources ont dû être examinées. Les solutions envisagées devaient apaiser les inquiétudes de la collectivité et lui assurer une source d'eau appropriée.

Vu les circonstances, le Ministère est d'avis qu'il a pris des mesures raisonnables afin de trouver une source d'eau sûre et fiable de manière rentable, compte tenu des inquiétudes de la collectivité. Le projet devrait entrer en exploitation en novembre 1997.

Affaires indiennes et du Nord Canada

Vérificateur général adjoint : Don Young
Vérificateur responsable : Grant Wilson

L'absence de conformité à une entente de financement donne lieu à des dépenses et à des avantages discutables

Au cours de l'exercice 1996–1997, Affaires indiennes et du Nord Canada a approuvé un projet de 8,9 millions de dollars pour la construction, par une Première nation, d'une infrastructure sur une réserve. En mars 1997, le Ministère avait attribué 3,5 millions de dollars pour ce projet. Selon l'une des conditions de l'entente de financement du projet intervenue entre le Ministère et la Première nation, cette dernière doit lancer un appel d'offres pour tous les contrats de construction.

Au lieu de cela, selon le Ministère, l'entrepreneur général choisi par la Première nation a obtenu le contrat qui a été négocié à prix fixe. De plus, une analyse des risques liés au projet effectuée par le Ministère a établi que l'absence d'appel d'offres et le choix de l'entrepreneur avaient entraîné des coûts supplémentaires de l'ordre de 700 000 $ à un million de dollars environ. L'analyse évaluait aussi les autres risques à 594 000 $, même si ce montant aurait pu s'appliquer à n'importe quel autre entrepreneur choisi. Le Ministère a déclaré que les coûts et les risques supplémentaires avaient été compensés par des retombées socio–économiques avantageuses pour la collectivité. Cependant, le Ministère n'était pas en mesure de prouver cette allégation de façon satisfaisante.

Contexte

36.42 Au cours du suivi de nos travaux de vérification publiés dans le chapitre 23 du Rapport de novembre 1995 intitulé « Affaires indiennes et du Nord Canada : Les immobilisations et leur entretien dans les réserves », nous avons relevé des questions non résolues concernant les appels d'offres (voir le chapitre 35 du présent Rapport). Le cas qui suit a été porté à notre attention.

36.43 Un grand projet d'immobilisations de 8,9 millions de dollars, qui devait assurer des services d'aqueduc et d'égout sur une réserve, a été approuvé par le Ministère au cours de l'exercice 1996–1997. En mars 1997, le Ministère avait attribué 3,5 millions de dollars à la Première nation pour ce projet, lequel était toujours en voie de réalisation au moment de notre vérification.

36.44 En vertu de l'entente de financement intervenue entre le Ministère et la Première nation, il faut lancer un appel d'offres ouvert pour tous les contrats de construction afin de respecter les principes de prudence, de probité, de saine gestion de contrat et de meilleure valeur, ce qui peut comporter d'éventuels avantages socio–économiques pour la collectivité. Au lieu de cela, on n'a pas eu recours à un appel d'offres pour choisir l'entrepreneur général qui a obtenu le contrat négocié au prix fixe de 8,9 millions de dollars.

Questions

36.45 Selon le Ministère, l'entrepreneur général était une société qui avait été constituée juste avant le projet et qui appartenait à cette même Première nation qui avait obtenu du financement pour le projet. Dans une analyse des risques liés au projet, le Ministère a estimé que l'absence d'appel d'offres avait entraîné un coût supplémentaire pour le projet d'environ 700 000 $. Les coûts supplémentaires qui peuvent être attribués à l'inexpérience de

l'entrepreneur choisi et aux difficultés qui en ont résulté ont été évalués à 358 000 $, ce qui a porté le coût estimatif et la prime de risque à environ un million de dollars. Les autres risques associés au projet ont été évalués à 594 000 $, et ils auraient pu, selon le Ministère, s'appliquer à n'importe quel entrepreneur choisi. Le Ministère a indiqué que tous ces coûts étaient inclus dans le montant approuvé de 8,9 millions de dollars. Selon la Première nation, le choix de l'entrepreneur n'a pas entraîné les coûts et les risques supplémentaires décrits dans l'analyse du Ministère.

36.46 Le Ministère a déclaré que les coûts et les risques supplémentaires attribuables à l'octroi à l'entrepreneur général d'un contrat négocié à prix fixe avaient été compensés par des retombées socio–économiques avantageuses évaluées à 2,4 millions de dollars. Nous croyons que les retombées avantageuses du projet et la prime payée pour les réaliser devraient être étayées par une analyse appropriée qui détermine, entre autres, la valeur des retombées, par type, et leur durée prévue. Les hypothèses utilisées pour chaque retombée doivent aussi être clairement énoncées et conformes à la justification donnée. Cependant, pendant notre examen, le Ministère n'était pas en mesure de fournir d'analyse qui étaye les retombées présumées. La Première nation a signalé que la collectivité avait profité des retombées et, même si elle n'en avait pas établi la valeur, elle n'était pas d'accord avec l'estimation de 2,4 millions de dollars.

Conclusion

36.47 Le Ministère a omis de se conformer aux conditions de son entente de financement. Il n'a pas mis en application l'exigence de lancer un appel d'offres, et la Première nation n'a pas lancé d'appel d'offres. À notre avis, la non–conformité de la part des deux parties ne présage rien de bon pour la mise en oeuvre efficace de l'entente. De plus, comme il n'y a pas eu d'analyse à l'appui, on peut douter de la justification donnée, tant pour l'acceptation des coûts supplémentaires et d'une prime de risque pouvant atteindre un million de dollars, en ne lançant pas d'appel d'offres ouvert, que pour les retombées escomptées de 2,4 millions de dollars.

Réponse du Ministère : *Dans le cas qui nous occupe, un prix final raisonnable a été fixé pour ce projet. Le Ministère a réussi a obtenir des avantages pour la Première nation en lançant un appel d'offres accompagné de conditions souples. Cette approche permettait à la Première nation de s'associer aux entrepreneurs pour réaliser certains éléments du projet, ce qui, en retour, assurait la création de capacités au niveau local.*

Le Ministère a veillé à l'optimisation des ressources en négociant avec la Première nation un prix de départ limite couvrant les coûts du projet et prévoyant l'adjudication par appel d'offres public de marchés de sous–traitance visant environ 70 p. 100 des coûts totaux du projet. Le reste des travaux (30 p. 100) a été négocié à titre de marchés réservés à la localité et utilisant les tarifs normaux de l'industrie locale afin d'obtenir un prix juste et raisonnable. Les coûts totaux du projet se comparent aux coûts estimatifs d'un marché adjugé publiquement et comportant une clause d'embauche préférentielle des travailleurs de la localité.

Le Ministère exige que les Premières nations aient recours à un processus d'appel d'offres dans le cas de projets d'immobilisations dont les coûts dépassent 500 000 $, à l'exception du logement, et reconnaît qu'il doit travailler avec les Premières nations pour veiller à la mise en application de cette politique. Tel que relevé par le vérificateur général, le Ministère se voit dans l'obligation de maintenir l'équilibre entre l'optimisation des ressources fédérales et l'accroissement des avantages socio–économiques pour les Premières nations. Le Ministère élabore actuellement un document qui définira les lignes directrices générales s'appliquant aux politiques d'adjudication de marchés par les Premières nations.

Industrie Canada

Vérificateur général adjoint : Richard Flageole
Vérificateur responsable : Peter Simeoni

Préoccupations soulevées en rapport avec l'obligation de rendre compte d'un paiement de 801 millions de dollars

Le gouvernement a versé un paiement de 801 millions de dollars à la Fondation canadienne pour l'innovation. L'entente de financement n'oblige pas la Fondation à faire rapport des résultats obtenus grâce à cet argent. À notre avis, il importe que toute entente de financement future avec des organismes semblables prévoie la présentation au Parlement d'un rapport annuel complet sur le rendement.

Contexte

36.48 Le Parlement a créé la Fondation canadienne pour l'innovation au moyen de la *Loi d'exécution du budget 1997* en tant que société indépendante sans but lucratif, dont la mission est d'accorder des subventions « en vue d'accroître la capacité d'effectuer au Canada de la recherche de grande qualité. » La Fondation compte 15 membres qui représentent les milieux de la recherche et des affaires, et elle est gérée par un conseil d'administration distinct. La Loi a autorisé le ministre de l'Industrie à verser jusqu'à 800 millions de dollars, plus les intérêts, à la Fondation.

36.49 Le Ministre et la Fondation en sont venus à une entente de financement en juillet 1997. Cette entente avait pour objet de fixer les conditions aux termes desquelles la Fondation devait administrer et placer le paiement du gouvernement et déterminer les projets à financer. L'entente exige que la Fondation s'efforce d'engager dans des projets les 801 millions de dollars et tout produit de placement (estimé à 100 millions de dollars), dans un délai de cinq ans. La Fondation utilisera l'argent pour appuyer la modernisation, l'acquisition ou le développement de l'infrastructure de recherche, comme l'équipement, les logiciels, les immeubles ou d'autres installations, en accordant des subventions pouvant représenter jusqu'à 50 p. 100 du coût total des projets admissibles. L'entente définit aussi les bénéficiaires, les projets et les coûts admissibles et elle précise les exigences applicables aux soumissions et les facteurs dont la Fondation doit tenir compte lorsqu'elle examine les demandes. Les dispositions visent à garantir que la Fondation finance des projets qui répondent aux objectifs de l'entente.

36.50 En annonçant la création de la Fondation, le gouvernement a déclaré :

> Cette fondation représente un changement d'approche radical pour le gouvernement dans l'aide à la recherche et à l'innovation. Il s'agira d'une société indépendante du gouvernement, dont les membres proviendront du milieu de la recherche et du secteur privé. Ce seront eux, et non le gouvernement, qui décideront de l'affectation des fonds.

36.51 Nous avons examiné l'entente de financement que le gouvernement a passée avec la Fondation afin de déterminer si on y prévoit une bonne reddition de comptes au Parlement en rapport avec le paiement de 801 millions de dollars. À notre avis, une bonne reddition de comptes suppose d'abord que le gouvernement décrive clairement ses buts et les mesures prévues et qu'il fasse en bout de ligne un compte rendu complet au Parlement des résultats obtenus. Les obligations en matière de communication de l'information doivent être énoncées clairement et englober tant les résultats financiers qu'opérationnels, lorsque le gouvernement devient partie à une entente « sans lien de dépendance » ou à un partenariat pour atteindre ces buts.

Questions

Aucune obligation de rendre compte des résultats obtenus grâce aux 801 millions de dollars

36.52 Selon la Loi, la Fondation doit préparer un rapport annuel de ses activités, y compris des états financiers vérifiés, que le ministre de l'Industrie dépose au Parlement. Nous nous attendions que l'entente de financement couvre cette exigence générale d'une bonne reddition de comptes au Parlement en rapport avec le paiement de 801 millions de dollars, en obligeant la Fondation à faire rapport non seulement de ses activités, mais aussi de son rendement plus général — en d'autres mots, des résultats obtenus grâce aux subventions accordées. Nous admettons que la Fondation est indépendante, mais les rapports annuels sur le rendement des conseils subventionnaires du gouvernement pour les sciences démontrent au moins le type de rapports qu'il est possible de produire. En particulier, ces rapports annuels sont censés faire état des résultats qu'ont obtenus les conseils grâce à leurs activités de subventions. Toutefois, l'entente de financement avec la Fondation ne comporte aucune disposition en ce sens. Même s'il semble que la Fondation fera néanmoins tout son possible pour présenter un bon rapport annuel de ses réalisations par rapport à ses objectifs, nous nous inquiétons du fait que le gouvernement ne l'ait pas obligée à le faire. À notre avis, toute entente de financement future avec des organismes semblables devrait exiger sans équivoque qu'un rapport complet sur le rendement soit soumis chaque année au Parlement, et que ce rapport soit vérifié. Cette exigence est particulièrement importante en raison du fait que le gouvernement fournit plus de produits et de services dans le cadre de partenariats avec des organismes qui viennent de l'extérieur de la fonction publique traditionnelle et qui, par conséquent, sont étrangers aux systèmes établis de communication d'information sur le rendement.

36.53 Même si l'entente de financement n'en fait pas mention, l'évaluation de programme constitue une partie importante de la mesure du rendement et de la communication de l'information à cet égard. De toute évidence, rien n'empêche la Fondation de faire une évaluation et d'en communiquer les résultats au Parlement. À notre avis, les ententes de financement futures du même genre que celle–ci devraient prévoir une exigence en ce sens, de manière que le Parlement puisse être informé de ce qui a été accompli, grâce au financement fourni.

Conclusion

36.54 Le gouvernement a versé un paiement de 801 millions de dollars à la Fondation canadienne pour l'innovation. L'entente de financement n'oblige pas la Fondation à faire rapport des résultats obtenus grâce à cet argent. À notre avis, il est important que toute entente de financement future avec des organismes semblables prévoie la présentation au Parlement d'un rapport annuel complet sur le rendement.

Réponse du Ministère : *L'accord de financement aborde la question de la reddition de comptes et définit les conditions qui doivent régir l'utilisation, par la Fondation, des 801 millions de dollars. De façon plus précise, l'accord définit quatre objectifs spécifiques qui guideront la Fondation dans ses activités et ses décisions; il prévoit de plus tout un train de dispositions définissant les coûts admissibles reliés à des projets spécifiques dans le but d'assurer le partage des coûts avec la Fondation; en outre, l'accord exige maintenant que les requérants fournissent un plan de recherche contenant des renseignements spécifiques, ainsi que d'autres informations; il établit également des critères auxquels tous les requérants retenus doivent obligatoirement satisfaire ainsi que d'autres critères servant à évaluer les propositions. L'accord, enfin, exige maintenant qu'on établisse un système d'évaluation par les pairs des plans de recherche et détermine la façon dont les contributions non financières doivent être traitées. Ensemble, ces mesures joueront un rôle critique puisqu'elles feront en sorte que les projets d'infrastructure financés par la Fondation soient de la plus grande qualité et aient d'excellentes répercussions socio–économiques.*

La Fondation met actuellement au point un cadre qui lui permettra d'évaluer les conséquences de ses subventions pour l'infrastructure de recherche. Il faut, bien sûr, se rappeler qu'un projet de recherche prend du temps à venir à terme et à laisser sa marque sur l'économie et la société. L'établissement de la Fondation, en tant qu'organisme

indépendant, représente un moyen inusité d'appuyer l'innovation au Canada. Nous sommes en train de constituer un conseil d'administration dont les membres sont hautement qualifiés et possèdent des connaissances, une expérience et une perspective variées. Nous sommes persuadés que ce conseil saura maximiser les avantages découlant de la Fondation et satisfaire aux besoins du Canada en matière d'innovation.

Archives nationales du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Reno Cyr

La conception et la construction du Centre de préservation de Gatineau des Archives nationales du Canada auraient pu être réalisées dans un immeuble moins coûteux. Cet établissement illustre une méthode qui vise à « construire à la limite du budget » et qui ne favorise pas les économies

La conception et la construction de l'établissement de Gatineau ont été réalisées à un coût plus élevé que celui d'un établissement construit aux États–Unis, à des fins semblables. Les exigences en matière de conception imposées par le site choisi et la création de cet établissement impressionnant, en réponse à l'objectif des Archives nationales de créer un établissement qui présente l'image d'un centre d'archivage d'avant–garde, d'un élément de notre patrimoine national et de notre culture, ont contribué à la hausse du coût.

Durant la construction du Centre de préservation de Gatineau et à la suite de notre vérification de 1994, il a fallu éliminer dix millions de dollars de frais supplémentaires de conception, de finition et d'aménagement paysager, afin de respecter le budget établi. La réduction a pu se faire sans compromettre indûment les exigences des programmes.

À notre avis, les fonctions d'entreposage, de préservation et de conservation active, qui excluent tout accès important du public à l'établissement, auraient pu être logées dans un immeuble moins coûteux. Le fait que des réductions importantes aient pu être effectuées, sans que l'on saisisse la possibilité de faire des économies supplémentaires, illustre l'absence de motivations à réaliser des économies qui caractérise la méthode du gouvernement qui consiste à « construire à la limite du budget ».

Contexte

36.55 En tant que composante d'un projet polyvalent visant à répondre aux besoins des Archives nationales du Canada, dont la nécessité de faire cesser la détérioration des archives qui se produit dans les établissements d'entreposage actuels, on a construit un nouvel immeuble qui abrite des installations de conservation et un laboratoire au centre–ville de Gatineau (Québec), au coût total de 107 millions de dollars. La seconde partie du projet polyvalent consistait à rénover l'Édifice commémoratif-ouest, pour créer des installations de recherche publiques et remplacer celles qui se trouvent actuellement dans l'immeuble de la Bibliothèque nationale, et à remettre à neuf les installations de l'administration centrale des Archives nationales. Cette seconde partie des travaux a été approuvée en mai 1996 et on prévoit la terminer en l'an 2002.

36.56 Le nouvel établissement de Gatineau permet le regroupement des installations d'entreposage et des laboratoires de plusieurs établissements et d'autres installations, et la croissance future des archives. Cet établissement a été conçu de façon à fournir un environnement sécuritaire pour l'entreposage à long terme et la conservation active des précieuses collections du pays.

36.57 En 1994, nous avons examiné les étapes préliminaires de la construction du nouvel établissement de Gatineau et nous avons conclu, entre autres, que le projet témoignait d'un manque de souci de l'économie dans le choix du site et dans les considérations connexes relatives à la conception, à la finition et à l'aménagement paysager.

36.58 En 1995, nous avons effectué une étude conjointe avec les Archives nationales du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour comparer le coût du nouvel établissement de Gatineau à celui d'un établissement construit aux États–Unis, à des fins semblables.

36.59 En 1996, lors de notre vérification d'un vaste établissement à destination particulière, qui appartient au gouvernement, nous avons fait état du principe selon lequel on construit « à la limite du budget ». Selon cette méthode, on a apporté à l'établissement certaines améliorations de nature esthétique en se fondant sur le fait que le budget ne serait pas dépassé. Dans la réponse qu'il a publiée, le Secrétariat du Conseil du Trésor a reconnu la nécessité de mettre davantage l'accent sur les économies, dans le cadre du budget global approuvé.

36.60 Le nouvel établissement de Gatineau, appelé maintenant le Centre de préservation de Gatineau des Archives nationales du Canada, a été mis à la disposition de ses occupants en décembre 1996, et il a été inauguré officiellement le 4 juin 1997. La réinstallation des archives, dans les nouvelles voûtes de la Phase I de l'établissement de Gatineau, est en cours et devrait être terminée pour mars 1998. On prévoit réaliser un projet de Phase II à Gatineau pour une date future indéterminée, afin de permettre la poursuite du regroupement et la croissance des collections.

Questions

36.61 L'établissement de Gatineau est plus coûteux qu'un établissement construit aux États–Unis, à des fins semblables. Au moment de notre rapport de vérification de 1994, nous n'avions pu parvenir à une entente avec les Archives nationales du Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada au sujet des coûts appropriés à inclure dans la comparaison de l'établissement de Gatineau avec un établissement dont on venait de terminer la construction aux États–Unis, celui du National Archives and Records Administration (NARA II), situé à College Park, au Maryland. On a convenu d'entreprendre une étude conjointe pour confirmer et expliquer les différences de coûts. Les conclusions de l'étude, acceptées par tous les participants et présentées aux administrateurs généraux en octobre 1995, sont résumées dans la présente section.

36.62 Les trois principaux éléments de coût des deux projets, qui représentent environ 80 p. 100 des coûts totaux du projet, comprennent la construction (marchés et matériel), la gestion des services d'architecture et de génie (SA et G), ainsi que les services professionnels. La gestion des services d'architecture et de génie comprend les examens de la conception, l'élaboration et l'examen des documents, la mise en service, l'administration et la vérification. Les services professionnels comprennent des dépenses telles que les frais d'architecture, les frais spéciaux de conseil et les taxes.

36.63 Les conclusions de l'étude des coûts, qui confirment les conclusions préliminaires de notre vérification de 1994, sont résumées à la pièce 36.1. La comparaison des éléments de coût particulier, pour les deux établissements, sur la base des coûts unitaires, montre une différence de coûts allant de 29 à 66 p. 100. L'activité de gestion de la construction, représentée par la combinaison des éléments particuliers des SA et G et des services professionnels, montre une différence de 58 p. 100. Dans tous les cas, les différences en pourcentage traduisent le coût inférieur de l'établissement des États–Unis.

Pièce 36.1

Sommaire des comparaisons de coûts

Élément de coût du projet	Établissement de Gatineau (32 500 m^2)	Établissement de NARA II (170 900 m^2)	Différence entre les coûts unitaires en %
	(000) $	(000) $	
Construction	72 639	270 125	29
Gestion des SA et G	5 425	15 796	45
Services professionnels	8 081	14 323	66
Total de la gestion des SA et G et des services professionnels	13 506	30 119	58

36.64 Vu la différence de taille des établissements, on utilise, pour la comparaison, l'approche normalisée de l'industrie qui consiste à comparer les coûts par mètre carré de la superficie brute des immeubles pour obtenir les différences en pourcentage. On a calculé les coûts unitaires de construction, fondés sur les normes dont l'industrie se sert pour mesurer la superficie brute, après avoir supprimé certains éléments de l'établissement de NARA II afin d'obtenir une comparaison plus fidèle des détails de la construction.

36.65 Cependant, il y a lieu de noter que l'étude a aussi indiqué que les comparaisons entre des immeubles uniques à destination particulière sont difficiles à faire et ne donnent pas de réponse assurée. Les facteurs qui ont limité la possibilité de comparaison des projets ont été, entre autres, les mécanismes de financement, les cycles de vie de la conception, le secteur géographique et l'emplacement de l'immeuble, les programmes d'utilisation et les politiques de passation des marchés et de mise en oeuvre. Malgré ces limites, l'étude a permis de cerner plusieurs facteurs qui ont contribué à accroître le coût de l'établissement de Gatineau, à savoir :

- **La méthode de financement.** Étant donné que le financement de l'établissement de NARA II a été reçu comme somme globale, le projet a bénéficié de la possibilité de faire des appels d'offres au bon moment, compte tenu de la situation de l'industrie de la construction.

- **La gestion des appels d'offres et de la passation des marchés.** NARA détenait le pouvoir final de passation des marchés et n'était pas obligé de demander des approbations supplémentaires pour chacun des marchés. Ce pouvoir a permis de raccourcir la période des appels d'offres et a favorisé l'utilisation de marchés plus nombreux et de montants inférieurs.

- **Choix du site.** La conception de l'établissement de Gatineau a été très influencée par son site urbain et très visible. La conception de l'établissement de NARA II n'a pas été influencée dans une telle mesure par le choix de son site.

- **Honoraires.** Les honoraires de conseil et les frais de gestion et de surveillance ont été plus élevés pour le projet de Gatineau. Il y a eu des niveaux supplémentaires de gestion attribuables, pour une part, au nombre de parties en cause et au fractionnement de leurs rôles.

- **Encouragements à faire des économies.** NARA bénéficiait d'encouragements à faire des économies dans son projet de construction, mais les Archives nationales n'avaient pas ce genre d'encouragements. Étant donné que NARA avait le contrôle intégral de son budget de construction et aurait été obligée de financer les écarts à même son budget d'exploitation, il existait une pression en faveur du contrôle des coûts. Un autre

encouragement venait du fait que les économies réalisées dans la construction pouvaient servir et ont servi à acheter des meubles et du matériel et à améliorer plusieurs systèmes clés. Dans le cas de l'établissement de Gatineau, les économies réalisées dans la construction ne revenaient pas aux clients, mais plutôt à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le ministère responsable des marchés.

36.66 La méthode qui vise à « construire à la limite du budget » ne favorise pas les économies. En 1994, nous avions fait remarquer que les fonds étaient dépensés pour des considérations de site et de conception qui dépassaient les besoins fonctionnels de l'immeuble. Lorsqu'ils ont accordé l'autorisation préliminaire du projet, les ministres du Conseil du Trésor ont exprimé le souhait que, dans la conception de l'établissement de Gatineau et dans les coûts qui en découlent, on mette l'accent sur les exigences fonctionnelles. Nous avons conclu que le choix du site de l'établissement et les préoccupations concernant la visibilité par le public ont donné lieu à une conception qui a mis l'accent sur des facteurs autres que les exigences fonctionnelles. Par exemple, dans l'esprit de la conception générale du client, communiquée à l'architecte, on mettait l'accent sur le fait que l'immeuble de Gatineau devait présenter l'image d'un centre d'archivage d'avant–garde, d'un élément de notre patrimoine national et de notre culture, malgré l'absence de plan concernant un accès important du public à l'établissement et l'existence d'un mandat qui insiste sur la fonctionnalité.

36.67 Depuis 1994, il a fallu effectuer un examen du budget du projet et des exigences des marchés lorsque la soumission la plus basse du principal marché de construction a été présentée et que l'on s'est aperçu qu'elle dépassait le budget d'environ dix millions de dollars. Après examen, on a conclu qu'il était possible de faire des économies de coûts importantes sans porter atteinte d'une façon indue aux exigences des programmes. On a alors apporté à la conception et aux matériaux des révisions qui ont permis de respecter le budget. À notre avis, cela illustre la nécessité d'effectuer une analyse plus rigoureuse et plus significative des exigences d'un projet avant d'en approuver le budget.

36.68 Les politiques du gouvernement en matière d'approbation et de gestion de projet incitent les gestionnaires à ne pas dépasser les budgets approuvés, mais elles comportent peu d'incitations à réaliser des projets dont le coût est inférieur à celui prévu au budget, même lorsque les montants prévus dépassent largement les besoins. Dans ce projet, l'élimination de coûts supplémentaires inutiles qui s'élevaient à dix millions de dollars, dont une partie importante représentait le coût de l'acier inoxydable, n'aurait pas eu lieu si la soumission la plus basse n'avait pas dépassé le budget du marché. Néanmoins, malgré les réductions déjà effectuées, l'établissement achevé contient de grandes quantités d'acier inoxydable coûteux dans sa superstructure. Ce projet nous porte à nous demander sérieusement s'il n'aurait pas été possible de réaliser d'autres économies sans aller indûment à l'encontre des exigences des programmes.

36.69 L'engagement de mettre l'accent sur les exigences fonctionnelles en adoptant des méthodes simples et éprouvées n'a pas été respecté. En 1994, nous avons cerné certains éléments de la conception qui n'étaient pas compatibles avec l'engagement, pris envers le Conseil du Trésor, de mettre l'accent sur les exigences fonctionnelles en adoptant des méthodes simples et éprouvées. Dans la réponse qu'il a publiée, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a fait remarquer que la conception et la construction convenaient à un immeuble utilitaire. À notre avis, toutefois, les exemples qui suivent illustrent le fait que les principaux éléments de ce projet n'étaient ni utilitaires, ni simples et éprouvés.

36.70 Par la suite, dans le cadre des mesures de réduction des coûts, on a élaboré une nouvelle conception du toit original en acier inoxydable, en utilisant un matériau moins coûteux. Cependant, la composition et l'assemblage de la nouvelle conception étaient complexes et n'avaient pas été éprouvés, en raison de l'absence d'entreprises qui avaient déjà construit un tel toit et des exigences uniques de sa construction par couches, et de son assemblage.

36.71 La conception du « bâtiment à l'intérieur d'un bâtiment » de l'établissement de Gatineau signifie une structure de béton entourée d'un mur de verre qui isole, de l'extérieur, l'environnement intérieur contrôlé, et une superstructure en acier inoxydable, dont nous avons déjà fait état. Le mur de verre comporte une taille de vitrage qui a limité le nombre de fournisseurs possibles et a entraîné des problèmes de devis, de contrôle de qualité dans la

fabrication et l'installation, de manière à respecter les normes de l'industrie et, enfin, la dégradation des propriétés thermiques du mur de verre.

36.72 Un fini extérieur plus simple et moins coûteux, tel que de la brique, du béton préfabriqué ou de l'acier émail–porcelaine aurait permis d'éviter ces difficultés.

36.73 **Réduction d'échelle des ambitieux plans d'aménagement paysager.** En 1994, nous avons fait remarquer que les plans prévoyaient des travaux d'aménagement paysagers ambitieux visant à créer un environnement semblable à celui d'un parc et à atténuer l'aspect imposant de l'immeuble. On désirait aussi faire en sorte que ce dernier ne ressemble pas à un entrepôt, vu sa situation au centre de la ville de Gatineau et sa proximité d'un quartier résidentiel.

36.74 Nous jugeons encourageant que, depuis 1994, on ait apporté à la conception de l'aménagement paysager des modifications qui ont réduit considérablement l'étendue des travaux effectués tout en tentant de maintenir les objectifs originaux de cet aménagement. Ces modifications ont été apportées, en partie, en réponse à nos préoccupations concernant l'ampleur et la fonctionnalité de cet élément de coût et, en partie, en réponse à la nécessité d'effectuer une réduction de dix millions de dollars pour respecter le budget du projet.

36.75 Néanmoins, à notre avis, les plans originaux d'aménagement paysager et le choix original d'un toit en acier inoxydable étaient fondés sur la disponibilité des fonds dans le budget du projet, et la réduction du coût de l'aménagement paysager n'aurait pas eu lieu sans l'existence de pressions budgétaires ou d'autres pressions extérieures à cet effet.

Conclusion

36.76 L'objectif de la conception des Archives nationales pour le nouvel établissement de Gatineau a été atteint. Cet immeuble impressionnant constitue un témoignage architectural remarquable auquel le public a accordé beaucoup d'attention favorable. L'objectif énoncé de créer un établissement qui fournisse un environnement sécuritaire pour la conservation à long terme et actuelle des trésors historiques du pays a aussi été atteint.

36.77 Bien qu'on n'ait pas fini de calculer tous les coûts, il semble maintenant que les objectifs budgétaires ont été atteints et que les Archives nationales du Canada sont convaincues que l'on n'a pas porté atteinte indûment aux exigences des programmes en effectuant les réductions de coûts. Cependant, à notre avis, les fonctions d'entreposage, de conservation et de conservation active, lesquelles excluent tout accès important du public à l'établissement, auraient pu être logées dans un immeuble moins coûteux.

36.78 Les processus d'approbation de projet et d'établissement de budget énoncés dans les politiques du Conseil du Trésor, concernant les projets d'immobilisations de cette ampleur, exigent que les ministères examinent leurs besoins, analysent les choix possibles pour répondre à ces besoins, élaborent des estimations de coûts et demandent les approbations du Conseil du Trésor et les ajustements nécessaires aux niveaux de référence ministériels pour financer les coûts d'immobilisation et les coûts de fonctionnement et d'entretien du nouvel établissement.

36.79 Un élément important de ce processus est le fait que le budget d'un projet doit faire l'objet d'une analyse rigoureuse et significative visant à faire en sorte qu'il soit suffisant, sans être excessif, pour permettre d'atteindre les objectifs du projet. Cependant, dans le cas du nouvel établissement de Gatineau, le budget approuvé dépassait celui dont on avait besoin pour satisfaire aux exigences fonctionnelles de cet immeuble, énoncées dans la présentation du projet des Archives nationales et dans les approbations consécutives du Conseil du Trésor. Il en est résulté une méthode visant à « construire à la limite du budget », laquelle comprenait des éléments esthétiques coûteux dans la conception. On a reconnu que cette approche est adoptée dans le cas de nombreux projets de ce genre et qu'il faudrait modifier cette culture. Nous nous serions attendus que le Ministère et le Secrétariat du Conseil du Trésor effectuent un examen plus rigoureux de la conception et du budget de ce projet.

36.80 Dans son dix–huitième rapport au Parlement, en décembre 1995, le Comité des comptes publics a fait remarquer que le rôle d'un bon titulaire de charges publiques va bien au–delà du simple respect des règles. Il a soutenu que les personnes qui occupent une charge publique sont également obligées de se préoccuper des intérêts des citoyens et de protéger ces intérêts dans toute la mesure du possible. À notre avis, les intérêts des contribuables auraient été mieux servis par la construction d'un établissement qui aurait mieux respecté le mandat de mettre l'accent sur les exigences fonctionnelles de la protection et de la conservation des documents historiques et qui aurait moins traduit le désir de créer un témoignage architectural d'importance nationale.

Réponse du Ministère : *Le projet de centre de conservation des documents à Gatineau des Archives nationales du Canada (CCDG) a été réalisé dans les délais et selon le budget prévus. Il répond à toutes les attentes des parties concernées, notamment les Archives nationales du Canada, Patrimoine canadien, la Commission de la capitale nationale et la municipalité de Gatineau. Dans le contexte d'investissement et de gestion du début des années 90, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) a mené à bien un projet qui a respecté les critères de succès établis (ampleur, fonctionnalité, délai, budget) pour un centre reconnu comme étant une installation imposante qui a fait l'objet de nombreux commentaires positifs. Cependant, TPSGC reconnaît le bien–fondé des questions soulevées par le Bureau du vérificateur général concernant la démarche qui consiste à construire le centre en respectant les limites du budget. Le Ministère s'efforce de trouver de nouvelles façons d'introduire dans le processus de négociation des marchés, des mesures incitatives durables et efficaces pour réduire les coûts.*

TPSGC partage aussi l'opinion selon laquelle il est difficile de faire une comparaison de coûts formelle entre des immeubles à vocation unique comme le centre de l'American NARA II et le CCDG.

L'emplacement du CCDG a grandement contribué à faire une différence dans le coût du projet. Les critères portant sur le choix de l'emplacement et la construction du CCDG justifiaient les investissements qui ont contribué grandement au coût du projet. Contrairement à l'installation aux États-Unis, le CCDG est un point d'intérêt important dans le centre–ville d'une grande communauté de l'Outaouais de la région de la capitale nationale. TPSGC est donc de l'avis du Bureau du vérificateur général que l'installation répond à l'objectif qui lui avait été fixé, soit de présenter une image de centre d'archives à l'avant–garde et d'élément du patrimoine et de la culture du Canada. TPSGC croit que ces grands objectifs du gouvernement qui touchent les aspects qualitatifs des critères d'investissement doivent être inclus dans l'évaluation du projet. TPSGC reconnaît que ces critères qui portent sur le meilleur rapport qualité–prix ainsi que les contraintes qui s'y rapportent devraient être formulées dans le document d'approbation du projet. TPSGC réaffirmera les politiques internes en conséquence et veillera à ce que les projets à venir tiennent compte de ces facteurs dans la mesure du possible.

Revenu Canada

Vérificateur général adjoint : Shahid Minto
Vérificateur responsable : Alan Gilmore

Revenu Canada a dérogé aux normes et pratiques ministérielles lors de l'octroi de l'agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes

Depuis 1985, Revenu Canada applique des normes et pratiques rigoureuses pour l'octroi à des particuliers et à des sociétés des agréments de boutique hors taxes, aux postes frontaliers terrestres. Les normes et les pratiques suivies par Revenu Canada en 1995 et en 1997, lors de l'octroi d'un agrément de boutique hors taxes à un poste frontalier terrestre, différaient sensiblement de celles qui sont suivies normalement. Les précédents établis pourraient miner la transparence et la crédibilité du processus d'octroi des agréments de boutique hors taxes. Ils vont à l'encontre d'un article du Règlement relatif à la propriété effective. À notre avis, on peut soutenir que les agréments n'ont pas été octroyés conformément à l'esprit de la loi.

Contexte

36.81 Revenu Canada est chargé d'octroyer les agréments pour l'exploitation des boutiques hors taxes et de surveiller et contrôler l'exploitation de ces boutiques. En 1995, Revenu Canada a octroyé à une personne un agrément pour l'exploitation d'une boutique hors taxes en Ontario, à un important poste frontalier terrestre où il y avait une demande pour ce genre de boutique. Revenu Canada a estimé que les recettes brutes de l'exploitant de la boutique hors taxes, à cet emplacement, seraient d'environ 13,5 millions de dollars par année. En septembre 1997, à la suite du décès du détenteur de l'agrément, un nouvel agrément pour l'exploitation de la boutique hors taxes a été octroyé à une société.

36.82 Depuis 1985, Revenu Canada applique, pour l'octroi des agréments à des particuliers et à des sociétés, des normes et pratiques rigoureuses qui doivent être observées. Ces normes et pratiques sont décrites dans les documents suivants : *Loi sur les douanes*, *Règlement concernant les boutiques hors taxes*; *Boutiques hors taxes — Agrément* (lignes directrices); le *Guide du candidat* et *Demande*; et, en Ontario, le protocole d'entente conclu entre Revenu Canada et le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario et la Régie des alcools de l'Ontario.

36.83 Le Règlement et les lignes directrices exigent que tous les demandeurs satisfassent aux conditions d'admissibilité suivantes pour que leur demande soit prise en considération. Pour exploiter un établissement agréé à un poste frontalier terrestre, en vertu du Règlement, le demandeur doit être citoyen canadien ou résident permanent du Canada. Une société peut être considérée si elle est constituée au Canada et si toutes ses actions appartiennent réellement à des citoyens canadiens ou à des résidents permanents du Canada. Les lignes directrices précisent que le demandeur doit avoir qualité d'exploitant de petite entreprise, ou dans des circonstances exceptionnelles, avoir qualité d'exploitant du secteur de la moyenne entreprise au Canada pour que la demande d'agrément d'une boutique hors taxes soit prise en considération.

36.84 Les demandeurs qui satisfont à ces critères peuvent présenter une demande d'agrément de boutique hors taxes. Revenu Canada choisit le demandeur en fonction d'une évaluation et du classement de chacune des propositions, qui doivent fournir de l'information détaillée dans sept domaines. Cela englobe la qualité de propriétaire effectif, la stabilité financière du demandeur, des états financiers qui présentent des prévisions détaillées du rendement d'exploitation pour trois ans, une description des capacités de gestion et de l'expérience de la vente au

détail du demandeur, des propositions relatives à l'emplacement et à l'immeuble, un plan d'exploitation complet ainsi que la politique en matière de recrutement.

36.85 Revenu Canada n'exige aucun frais pour l'octroi de l'agrément d'une boutique hors taxes; cependant, la boutique paie à Revenu Canada des frais d'agrément correspondant à un pourcentage des recettes annuelles brutes. Lorsqu'il a obtenu l'agrément d'une boutique hors taxes, l'exploitant conserve les droits d'exploitation indéfiniment à moins qu'il soit prouvé qu'il contrevient au *Règlement concernant les boutiques hors taxes*.

Questions

36.86 En 1995 et en 1997, Revenu Canada a octroyé un agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes au même poste frontalier terrestre, en Ontario. Nous avons constaté que les normes et les pratiques suivies pour l'octroi de ces agréments de boutique hors taxes, en Ontario, différaient énormément de celles qui prévalent pour l'octroi d'autres agréments de boutique hors taxes à d'autres postes frontaliers terrestres.

36.87 En octroyant les agréments, en 1995 et en 1997, Revenu Canada a dérogé à ses pratiques courantes d'octroi d'agrément de boutique hors taxes aux postes frontaliers terrestres. L'information sur laquelle Revenu Canada s'est fondé pour octroyer l'agrément était incomplète et ne portait pas sur des domaines clés comme la compétence en gestion et les pratiques d'exploitation.

36.88 De plus, à notre avis, les agréments n'ont pas été octroyés conformément à l'esprit du *Règlement concernant les boutiques hors taxes* voulant que le propriétaire effectif d'une boutique soit un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada. Dans les deux cas, la documentation de Revenu Canada indique que la propriété effective est détenue par un tiers qui n'est pas admissible pour exploiter une boutique hors taxes, puisqu'il est une entité étrangère.

36.89 Revenu Canada nous a expliqué que les circonstances dans lesquelles ces agréments ont été octroyés étaient uniques du fait que le propriétaire du terrain, à ce poste frontalier, refusait de louer sa propriété pour l'exploitation d'une boutique hors taxes à une autre personne que celle qu'il désignait. Le propriétaire du terrain est une société canadienne qui appartient à des étrangers.

36.90 Revenu Canada a également déclaré que les deux agréments avaient été octroyés conformément à la loi. À notre avis, on pourrait tout aussi bien soutenir que les agréments n'ont pas été octroyés conformément à la loi. C'est une question que seul un tribunal pourrait trancher de façon concluante.

36.91 Revenu Canada nous a indiqué qu'il était aux prises avec une situation difficile. D'une part, ses fonctionnaires étaient soucieux de respecter le principe du service public; d'autre part, alors que le propriétaire du terrain insistait pour que la propriété soit louée à la personne qu'il désignait, ils devaient se conformer aux règles et aux lignes directrices de Revenu Canada qui ne leur laissaient pas beaucoup de choix.

36.92 Contrairement à la pratique courante, il n'y a pas eu d'appel d'offres à l'échelle nationale pour l'octroi de ces agréments de boutique hors taxes. Pour tous les autres agréments octroyés depuis 1985, Revenu Canada a fait paraître des annonces invitant les intéressés à présenter des demandes d'agrément en vue d'établir une boutique hors taxes à un poste frontalier terrestre. Les demandes sont examinées par le personnel de Revenu Canada, par une firme d'experts comptables et par un comité consultatif de sélection. En Ontario, ce comité est composé de représentants de Revenu Canada, d'Industrie Canada et de la Régie des alcools de l'Ontario. Le permis de vente de boissons alcoolisées accordé par la Régie est habituellement octroyé en même temps que l'agrément d'exploitation d'une boutique hors taxes.

36.93 L'octroi de ces deux agréments d'exploitation d'une boutique hors taxes ne s'est pas fait de façon concurrentielle. Tous les agréments aux autres postes frontaliers terrestres ont été octroyés par un appel d'offres

concurrentielles. La possibilité d'obtenir un agrément pour cette installation n'a pas été rendue publique, bien que certains particuliers aient manifesté à Revenu Canada un vif intérêt pour l'exploitation d'une boutique hors taxes à cet emplacement. De plus, Revenu Canada n'a pas fourni d'information complète et exacte à certaines de ces personnes sur la disponibilité d'un agrément à cet emplacement. À notre avis, ces mesures dérogent à la pratique historique, aux normes définies dans les lignes directrices concernant les boutiques hors taxes, au *Guide du candidat* et au protocole d'entente.

36.94 Revenu Canada a procédé à l'octroi des agréments sans avoir obtenu l'accord de la province de l'Ontario, comme l'exige le protocole d'entente signé en juin 1985 entre Revenu Canada, le ministère de la Consommation et du Commerce de l'Ontario et la Régie des alcools de l'Ontario. Le protocole d'entente exige également que Revenu Canada fasse paraître, partout au Canada, des annonces invitant les intéressés à présenter des demandes d'agrément en vue d'établir une boutique hors taxes et qu'il consulte la province et s'entende avec elle sur l'exploitant choisi avant d'attribuer un agrément en Ontario.

36.95 Les agréments n'ont pas été octroyés conformément à l'esprit du *Règlement concernant les boutiques hors taxes* et aux lignes directrices y afférentes voulant que les propriétaires effectifs soient des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada. À notre avis, l'esprit du *Règlement concernant les boutiques hors taxes* et des lignes directrices y afférentes consiste à exiger que toute partie étant directement ou indirectement le propriétaire effectif d'une boutique hors taxes, à un poste frontalier terrestre, soit un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada. Une société canadienne peut aussi obtenir un agrément si toutes ses actions appartiennent effectivement à des citoyens canadiens ou à des résidents permanents du Canada. Les lignes directrices précisent qu'« un demandeur doit avoir qualité d'exploitant de petite entreprise » ou, dans des circonstances exceptionnelles, de moyenne entreprise.

36.96 Selon Revenu Canada, étant donné que seuls les détenteurs d'agrément d'exploitation de boutique hors taxes, à un poste frontalier terrestre, doivent être des citoyens canadiens, la question de la propriété réelle n'est tout simplement pas pertinente. Nous sommes en désaccord avec cette interprétation, car elle présente une vue très restreinte de l'esprit du Règlement. Les agréments octroyés à cet emplacement ne sont pas conformes à la substance des exigences susmentionnées. En 1995, l'agrément a été octroyé à un citoyen canadien. Cependant, cette personne avait été désignée par des tiers qui n'étaient pas des personnes qualifiées pour obtenir un agrément de boutique hors taxes. La documentation de Revenu Canada indique que le propriétaire effectif de l'agrément semble être une entité étrangère. Bien qu'une société canadienne gère et exploite la boutique hors taxes au nom de la personne désignée, la société n'est pas qualifiée comme petite ou moyenne entreprise et, de surcroît, elle appartient à des étrangers.

36.97 En 1997, l'agrément a été octroyé à une société canadienne pour les 34 derniers mois de l'agrément de 1995. La documentation de Revenu Canada indique que l'agrément a été octroyé puisque (traduction) « bon nombre des circonstances demeurant inchangées en ce qui a trait à l'exploitation de cette boutique hors taxes, le Ministère estime reconnaître les engagements et les intérêts pris de bonne foi par les parties ».

36.98 Les actionnaires de la société ont indiqué à Revenu Canada qu'ils étaient les « actionnaires effectifs ». Cependant, à notre avis, Revenu Canada n'a pas la documentation nécessaire pour déterminer et vérifier si les actionnaires sont les propriétaires effectifs de l'agrément — en d'autres mots, s'il s'agit des propriétaires effectifs, avec tous les avantages et les responsabilités que cela comporte, par opposition à une situation où des propriétaires font simplement office d'intermédiaires. Nous avions déjà fait part de nos préoccupations à Revenu Canada au sujet de l'agrément de 1995 lorsqu'il a octroyé celui de 1997.

36.99 Revenu Canada ne possédait pas suffisamment d'information pour déterminer si les demandeurs étaient qualifiés pour exploiter une boutique hors taxes, à un poste frontalier terrestre. La pratique courante du processus d'octroi des agréments d'exploitation de boutique hors taxes, à un poste frontalier terrestre, veut que toutes les ententes, y compris les ententes commerciales et l'information sur la propriété et l'exploitation des boutiques hors taxes, soient examinées par Revenu Canada. L'objet de l'examen est d'évaluer si le demandeur

respecte le *Règlement concernant les boutiques hors taxes* et les lignes directrices y afférentes et, particulièrement, si le demandeur est qualifié pour exploiter une boutique hors taxes.

36.100 Pour les agréments de 1995 et de 1997, les ententes entre la personne canadienne désignée et les sociétés étrangères liées à la structure de propriété et aux plans de financement, de vente au détail et d'exploitation pour la boutique hors taxes n'ont pas été communiquées entièrement à Revenu Canada, comme l'exigent les lignes directrices concernant les boutiques hors taxes. Le Ministère déclare que puisque le fait de lancer un appel d'offres n'a pas été jugé approprié, l'information normalement exigée dans le cadre d'un tel processus n'a pas été obtenue.

36.101 La documentation de Revenu Canada, pour l'agrément de 1995, indique que les sociétés étrangères ont conclu un certain nombre d'ententes. Par exemple, l'une d'entre elles a établi un représentant au Canada (personne désignée) qui, en contrepartie de certains avantages, est détenteur de l'agrément en son nom; une autre concerne un contrat entre la personne désignée et l'une des sociétés étrangères pour la gestion et l'exploitation de la boutique hors taxes.

36.102 La société canadienne qui appartient à des étrangers a demandé d'être dispensée de communiquer de l'information commerciale personnelle, y compris ses ententes. Revenu Canada a accédé à sa demande et, pour cette raison, n'a pu faire d'évaluation entièrement informée de la question de savoir si le demandeur de l'agrément de 1995 était qualifié. Pour l'agrément de 1997, la société n'a pas non plus communiqué d'information de ce genre à Revenu Canada.

36.103 Les demandes de 1995 et de 1997 ne permettaient pas d'établir si les demandeurs répondaient aux critères essentiels de compétence en gestion énoncés dans les lignes directrices concernant les boutiques hors taxes et le *Guide du candidat*. Par exemple, tant pour les agréments octroyés en 1995 qu'en 1997, les demandes ne comportaient pas de plan d'exploitation complet, ni d'information sur les capacités de gestion et l'expérience de la vente au détail des demandeurs. Revenu Canada a accepté ces demandes incomplètes.

36.104 Revenu Canada nous a informés qu'il avait dérogé aux pratiques courantes d'octroi des agréments, uniquement en raison des circonstances uniques de cet emplacement. La documentation de Revenu Canada indique que la société canadienne appartenant à des étrangers, qui est propriétaire du terrain du poste frontalier, a refusé de louer la propriété, en vue de l'exploitation d'une boutique hors taxes, à toute autre personne que la personne désignée. Les représentants de Revenu Canada ont accepté cette position, car ils étaient soucieux d'établir une boutique hors taxes à ce poste frontalier terrestre, afin de respecter le principe du service au public.

36.105 Des interprétations contradictoires du Règlement soulèvent des inquiétudes au sujet de l'esprit de la loi. Revenu Canada nous a informés que les agréments de 1995 et de 1997 avaient été octroyés conformément au *Règlement concernant les boutiques hors taxes*. Nous avons examiné cette déclaration. Les articles applicables du Règlement indiquent ce qui suit :

> 3.(3) Une société constitue une personne qualifiée pour exploiter une boutique hors taxes à un poste frontalier, si elle réunit les conditions suivantes :
>
> a) elle est constituée au Canada;
>
> b) toutes ses actions appartiennent effectivement à des citoyens canadiens ou à des résidents permanents ...
>
> 3.(4) Une personne autre qu'une société constitue une personne qualifiée pour exploiter une boutique hors taxes à un poste frontalier, si elle réunit les conditions suivantes :
>
> a) elle est citoyen canadien ou résident permanent...;

36.106 L'agrément de 1995 a été octroyé à un particulier. La position de Revenu Canada voulant que l'agrément de 1995 ait été octroyé conformément à la loi serait juste, si l'on interprète le *Règlement concernant les boutiques hors taxes* de façon stricte et littérale; plus particulièrement, le paragraphe 3(4), qui ne stipule pas expressément que la personne agréée doit être le propriétaire effectif de la boutique hors taxes. Cependant, si l'on donne au Règlement une interprétation qui garantirait mieux l'atteinte des objectifs du Règlement, on peut également soutenir, à notre avis, que l'octroi de l'agrément de 1995 n'a pas été fait conformément à la loi. L'interprétation donnée au Règlement, dans les lignes directrices de Revenu Canada concernant les boutiques hors taxes aux postes frontaliers terrestres, appuie cette interprétation. Cependant, seul un tribunal serait en mesure de trancher de façon concluante.

36.107 Comme nous l'avons indiqué, un nouvel agrément a été octroyé en septembre 1997 à une société canadienne. L'alinéa 3.3)(b) du Règlement exige que les propriétaires effectifs d'une boutique hors taxes soient des citoyens canadiens ou des résidents permanents du Canada. Les actionnaires canadiens de la société ont écrit à Revenu Canada et déclaré qu'ils étaient les « propriétaires effectifs ». Cependant, Revenu Canada n'a pas vérifié cette déclaration. Si le propriétaire effectif est présentement une entité étrangère, comme nous croyons que c'est le cas, alors, à notre avis, l'agrément n'a pas été octroyé conformément à la loi.

Conclusion

36.108 Les précédents établis par l'octroi de ces agréments pourraient nuire au programme des boutiques hors taxes. En octroyant les agréments dont nous avons parlé, Revenu Canada n'a pas, pour les raisons que nous avons déjà fournies, appliqué certaines de ses normes et pratiques pour l'octroi des agréments d'exploitation de boutique hors taxes.

36.109 Nous craignons que d'autres personnes, sociétés ou organismes du gouvernement qui ont des propriétés ou qui exercent un contrôle sur des terrains, aux postes frontaliers terrestres, puissent désormais demander que des agréments d'exploitation de boutique hors taxes soient octroyés à des personnes qu'ils désignent, sans processus concurrentiel, et sans communiquer leurs ententes de propriété et d'exploitation. Qui plus est, nous craignons que la manière dont ces agréments d'exploitation de boutique hors taxes ont été octroyés puisse miner la transparence et la crédibilité du processus d'octroi des agréments d'exploitation de boutique hors taxes.

Réponse du Ministère : *Le Ministère soutient que les demandeurs des agréments en question ont satisfait à toutes les exigences de la loi et du Règlement pour l'exploitation de boutiques hors taxes à un poste frontalier terrestre. De plus, nous affirmons que la décision d'octroyer les agréments sans lancer d'appel d'offres était pleinement conforme à la loi, qu'elle était appropriée, compte tenu des circonstances uniques de ce cas, et qu'elle ne compromettait aucunement l'intégrité du programme des boutiques hors taxes.*

Les demandeurs d'agrément d'exploitation de boutique hors taxes ont présenté de la documentation attestant qu'ils avaient satisfait à toutes les exigences énoncées à l'article 3 du Règlement concernant les boutiques hors taxes*, y compris l'exigence principale selon laquelle le propriétaire effectif des actions de toute société qui présente une demande d'agrément d'exploitation de boutique hors taxes doit être un citoyen canadien ou un résident permanent du Canada. Cette documentation a été examinée minutieusement par les représentants du Ministère, de concert avec des avocats du ministère de la Justice, qui l'ont déclarée conforme à toutes les exigences réglementaires. L'information qui est normalement nécessaire dans le cadre d'un appel d'offres n'était ni exigée, ni nécessaire, puisqu'aucun appel d'offres n'avait été lancé dans ce cas.*

Quant à la décision du Ministère de ne pas octroyer les agréments par la voie d'un appel d'offres, il est à noter qu'il n'y a aucune exigence législative ou réglementaire voulant qu'un agrément de boutique hors taxes soit octroyé de cette manière. De plus, le cas qui nous intéresse est unique et sans précédent. En effet, pour la première fois, une société a communiqué avec le Ministère pour lui demander d'octroyer un agrément d'exploitation de boutique hors taxes à un demandeur particulier qualifié. En fait, les propriétaires du terrain où la boutique hors taxes devait être exploitée ont affirmé catégoriquement qu'ils ne loueraient qu'à la personne désignée par eux. Ainsi, une fois que la

personne désignée a été jugée admissible aux termes du Règlement, l'appel d'offres n'était pas requis. La tenue d'un tel appel d'offres n'aurait pas servi l'intérêt public, car l'issue était connue d'avance.

Toutefois, le Ministère prend bonne note des inquiétudes exprimées par le vérificateur général quant à la transparence et à la crédibilité du processus d'octroi des agréments d'exploitation de boutiques hors taxes. Par conséquent, le Ministère a l'intention, à l'expiration de l'agrément actuel, d'octroyer tous les futurs agréments d'exploitation de boutique hors taxes à ce site par la voie d'un appel d'offres public, sans égard à toute position préalable des propriétaires du terrain.

Le Ministère est d'avis que les décisions et les actions de ses représentants étaient entièrement conformes à la loi et qu'elles ne constituent pas un précédent qui pourrait nuire à l'administration du programme de boutiques hors taxes. Les représentants du Ministère ont été prudents et ont fait preuve de jugement dans l'application juste, équitable et impartiale de la loi et du Règlement. Rien ne montre que les actions de nos représentants ont compromis l'intégrité du programme de boutiques hors taxes ou ont créé un précédent.

Enfin, compte tenu des questions soulevées par le vérificateur général en ce qui a trait aux interprétations contradictoires du Règlement et à l'esprit de la loi, le Ministère a décidé d'entreprendre un examen complet du Règlement concernant les boutiques hors taxes*, de concert avec le ministère des Finances, à compter de janvier 1998.*

Chapitre 37

La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Table des matières

	Page
Points saillants	37-5
Pourquoi une stratégie de développement durable pour le Bureau?	37-7
Qu'entendons–nous par développement durable?	37-7
La Loi sur le vérificateur général et le Guide de l'écogouvernement	37-7
Notre stratégie de développement durable : ce qu'elle est...	37-7
...et ce qu'elle n'est pas	37-8
À qui notre stratégie s'adresse–t–elle?	37-8
Que trouverez–vous dans ce document?	37-9
Quelles sont la mission et les activités du Bureau?	37-9
Son mandat	37-9
Loi habilitante	37-9
Indépendance du gouvernement	37-9
Sa vision, sa mission et ses priorités	37-9
Cadre stratégique	37-9
Priorités	37-9
Ses activités	37-10
Vérification législative	37-10
Le commissaire à l'environnement et au développement durable	37-11
Rapports au Parlement	37-11
Activités internationales	37-11
Ses ressources	37-12
Organisation	37-12
Ressources	37-12

Comment le Bureau peut–il influer sur le développement durable? 37-12

Enjeux associés à nos travaux de vérification 37-12

Comment pouvons–nous exercer une influence sur le développement durable? 37-12

Enjeux cernés dans notre premier rapport vert 37-14

Questions horizontales qui sont du ressort de plusieurs administrations : la nécessité d'avoir une vue d'ensemble 37-14

L'adaptation au changement 37-15

Enjeux associés à nos activités quotidiennes 37-15

Nos activités quotidiennes ont peu d'effets négatifs sur l'environnement 37-15

Que faisons–nous actuellement à ce sujet? 37-16

Nos buts et objectifs en matière de développement durable 37-16

La promotion du développement durable au Bureau et à l'extérieur 37-16

Perspective à long terme 37-17

Un engagement partagé par tout le personnel 37-17

Notre plan d'action en matière de développement durable 37-17

Lier les buts et les objectifs aux activités et aux indicateurs de rendement 37-17

Choisir le bon ensemble d'objectifs, d'activités et d'indicateurs 37-18

Mise en oeuvre de notre plan d'action 37-18

Intégrer notre stratégie aux processus opérationnels du Bureau 37-18

Mise en oeuvre intégrale de notre stratégie dans chacun des bureaux régionaux 37-19

Collaboration avec nos partenaires 37-19

Compléter et mettre en oeuvre notre système de gestion de l'environnement (SGE) 37-19

Que signifie notre plan d'action en matière de développement durable pour les employés du Bureau? 37-19

Relever un défi : mesurer le rendement et communiquer l'information à cet égard 37-20

L'attribution des résultats 37-20

Rendre compte des résultats : un processus continu d'apprentissage et d'amélioration 37-20

Comment utiliserons–nous l'information sur le rendement? 37-21

Perspective d'avenir : intégration du développement durable 37-21

Qui examinera notre stratégie? 37-21

La mise à jour de la stratégie et des indicateurs de rendement 37-21

Quels aspects de la stratégie devrons–nous améliorer? 37-21

Comment la stratégie influencera–t–elle nos travaux au cours des années à venir? 37-21

Comment la stratégie influera–t–elle sur notre relation avec le Parlement, les organisations fédérales et les Canadiens? 37-21

Pièces

37.1 Buts, objectifs et principaux indicateurs de rendement du BVG en matière de développement durable 37-6

37.2 Exemples de vérifications antérieures effectuées par le BVG, qui portaient sur des questions d'environnement et de développement durable 37-13

(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

37.3 Exemples de l'intégration des questions de développement durable dans des travaux de vérification antérieurs 37-20

Annexes

Annexe A : L'équipe de la stratégie 37-23

Annexe B : Sommaire des activités de consultation 37-25

Annexe C : Notre plan d'action 37-27

Annexe D : Travaux du Bureau sur l'environnement et le développement durable 37-37

La stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général

Sous–vérificateur général : Michael J. McLaughlin
Vérificatrice responsable : Gisèle Grandbois

Points saillants

37.1 Voici la première stratégie de développement durable du Bureau du vérificateur général (BVG). Elle vise à informer les parlementaires des façons dont le Bureau compte intégrer à ses activités de vérification les questions liées à l'environnement et au développement durable et évaluer ses résultats à cet égard.

37.2 Le Bureau s'intéresse depuis longtemps à l'environnement et au développement durable. Au cours de la dernière décennie, il a joué un rôle de chef de file en réalisant des vérifications dans le domaine de l'environnement. La *Loi sur le vérificateur général* a été modifiée en décembre 1995 pour permettre l'intégration officielle à son mandat des questions d'environnement et de développement durable. Le premier commissaire à l'environnement et au développement durable a été nommé par le vérificateur général en 1996.

37.3 Notre stratégie de développement durable englobe les trois principales dimensions liées à nos activités, soit nos opérations de vérification, nos activités quotidiennes et nos ressources humaines. Les buts de développement durable associés à notre travail de vérification sont de promouvoir le développement durable en :

- fournissant des conseils et de l'information aux parlementaires et aux membres des assemblées législatives territoriales, afin de les aider à considérer les incidences de leurs travaux législatifs et de surveillance sur l'environnement et le développement durable;

- appuyant les organisations fédérales et territoriales dans leurs efforts d'intégration des questions d'environnement et de développement durable à leur processus de prise de décisions concernant leurs politiques, programmes et opérations;

- offrant aux Canadiens un moyen d'attirer l'attention du gouvernement du Canada sur leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable.

37.4 Nous avons également comme but de réduire au minimum les effets négatifs de nos activités quotidiennes sur l'environnement. Finalement, nous voulons soutenir les activités qui montrent que nous considérons les employés comme notre atout le plus important dans la poursuite de nos buts de développement durable.

37.5 Notre stratégie est proactive et axée sur les résultats : pour chacun de nos objectifs en matière de développement durable, nous avons déterminé les actions précises à entreprendre et élaboré les indicateurs de rendement qui nous aideront à évaluer la mesure dans laquelle nous avons atteint nos buts et objectifs.

37.6 Les enjeux en matière d'environnement et de développement durable les plus pressants auxquels le gouvernement fait face aujourd'hui ressortissent aux mandats de plusieurs ministères et aux champs de compétences de plusieurs administrations. La vérification de ces enjeux représente pour les équipes de vérification un défi au chapitre de l'intégration et de la coordination, et nous fournit l'occasion d'élargir notre perspective.

37.7 Les stratégies de développement durable sont un nouvel outil important pour les organisations fédérales. En plus de surveiller les progrès de ces organisations, nous les aiderons à renforcer leur capacité d'élaborer de meilleures stratégies et de les mettre en oeuvre. De même, le processus de pétition créera un lien plus direct avec les citoyens canadiens qui désirent exprimer leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable.

37.8 Globalement, nous pensons que nous pouvons faire une différence en contribuant à l'amélioration de la qualité de l'environnement et des perspectives de développement durable au Canada.

Pièce 37.1

Buts, objectifs et principaux indicateurs de rendement du BVG en matière de développement durable

Buts en matière de développement durable	Objectifs en matière de développement durable	Principaux indicateurs de rendement
NOS TRAVAUX DE VÉRIFICATION : **Promouvoir le développement durable en :** **fournissant des conseils et de l'information aux parlementaires et aux membres des assemblées législatives territoriales afin de les aider à considérer les incidences de leurs travaux législatifs et de surveillance sur l'environnement et le développement durable;** **appuyant les organisations fédérales et territoriales dans leurs efforts d'intégration des questions d'environnement et de développement durable à leur processus de prise de décisions concernant leurs politiques, programmes et opérations;** **offrant aux Canadiens un moyen d'attirer l'attention du gouvernement du Canada sur leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable;**	Intégrer l'environnement et le développement durable à nos travaux de vérification Surveiller la mesure dans laquelle les organisations fédérales atteignent leurs objectifs et mettent en oeuvre les plans d'action énoncés dans leurs stratégies de développement durable Aider à renforcer la capacité des organisations fédérales et territoriales à gérer les questions liées à l'environnement et au développement durable Assurer le suivi des réponses données par les ministères aux pétitions faites par les Canadiens au sujet de leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable	Pourcentage des parlementaires qui pensent que nos travaux les aident — qui comprennent mieux les enjeux du développement durable et qui se servent de nos chapitres Pourcentage des mentions du BVG à la Chambre des communes et au Sénat liées à l'environnement et au développement durable Nombre d'organisations fédérales qui ont amélioré l'information communiquée sur l'environnement et le développement durable, ainsi que leur rendement à cet égard Pourcentage de nos recommandations liées à l'environnement et au développement durable pour lesquelles des progrès satisfaisants ont été accomplis
NOS ACTIVITÉS ADMINISTRATIVES : **Optimiser l'utilisation des ressources naturelles et réduire au minimum les effets négatifs des activités quotidiennes du BVG sur l'environnement.**	Compléter et mettre en oeuvre notre système de gestion de l'environnement (SGE) Réduire la consommation de papier et de produits de papier Accroître nos achats de produits écologiques Réduire la consommation d'énergie et d'eau Maximiser la collecte de matières recyclables Réduire la production de déchets Encourager l'utilisation de modes de transport écologiques dans le cadre de nos travaux de vérification chaque fois que cela est efficient en termes de temps / encourager l'utilisation de la téléconférence	Quantité de papier consommée par employé par année Pourcentage des produits stockés qui sont des produits EcoLogo
NOS RESSOURCES HUMAINES : **Soutenir les activités qui montrent que nous considérons les employés comme notre atout le plus important dans la poursuite de nos buts de développement durable**	Améliorer la capacité des employés du BVG à reconnaître et à intégrer les questions liées au développement durable à leurs travaux de vérification Accroître la sensibilisation et la participation du personnel du BVG aux efforts déployés en matière de développement durable dans les activités quotidiennes du Bureau et dans la société dans son ensemble	Autoévaluation de la capacité à reconnaître les questions de vérification liées au développement durable Pourcentage du personnel qui a participé à des séances de formation en développement durable

Pourquoi une stratégie de développement durable pour le Bureau?

Qu'entendons–nous par développement durable?

37.9 Par développement durable, on entend un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs (Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous*, 1987).

37.10 Le développement durable est un concept en évolution constante, fondé sur l'intégration de questions sociales, économiques et environnementales aux activités des organisations privées ou publiques.

37.11 Progresser dans la voie du développement durable requiert une approche globale pour la planification et la prise de décisions : les solutions économiques et sociales doivent être évaluées en fonction de leurs impacts sur l'environnement et les ressources naturelles, et les solutions écologiques doivent l'être en fonction de leurs effets sur l'économie et la société.

La *Loi sur le vérificateur général* et le *Guide de l'écogouvernement*

37.12 Comme suite aux modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général*, en décembre 1995, 24 ministères et organismes fédéraux devront déposer leur propre stratégie de développement durable à la Chambre des communes, au plus tard le 15 décembre 1997. Les modifications prévoient également que le commissaire à l'environnement et au développement durable, qui a été nommé par le vérificateur général en 1996, examinera les stratégies ministérielles. Le *Guide de l'écogouvernement*, publié à la même époque, présente les principaux éléments sur lesquels les ministères devraient fonder leurs stratégies, et propose une façon de les élaborer et de les structurer.

37.13 Le Bureau n'est pas au nombre des 24 organisations fédérales qui doivent produire une stratégie de développement durable. Comme nous estimons que cet exercice constitue un outil de planification important pour la vaste majorité des organisations privées ou publiques, nous avons décidé de préparer notre propre stratégie et de la déposer à la Chambre des communes, avant le 15 décembre 1997.

Notre stratégie de développement durable : ce qu'elle est...

37.14 Notre stratégie est globale, orientée vers les résultats et établie en consultation.

- **globale**, parce qu'elle couvre les questions environnementales et de développement durable associées à nos travaux de vérification et à nos activités quotidiennes;

- **orientée vers les résultats**, parce qu'elle détermine les mesures à prendre et les indicateurs de rendement que nous utiliserons pour évaluer l'atteinte de nos objectifs de développement durable;

- **établie en consultation**, parce qu'elle découle d'une vaste campagne de communication et de consultation au sein du Bureau et également auprès de nos clients. Ces différents points de vue nous ont été extrêmement utiles (voir les annexes A et B).

37.15 Le développement durable n'est pas un nouveau concept pour le Bureau. En effet, nous traitons des enjeux environnementaux et des questions de développement durable dans nos vérifications depuis plus de dix ans. De même, l'environnement et le développement durable constituent l'une des cinq priorités du Bureau pour la période de 1996 à 2001. La création du poste de commissaire à l'environnement et au développement durable et la constitution de son équipe, en 1996, confirment l'importance que le Parlement et le Bureau accordent à ces questions.

...et ce qu'elle n'est pas

37.16 Notre stratégie de développement durable ne se substitue pas au processus régulier de sélection de nos vérifications.

- L'objectif de la stratégie n'est pas non plus de faire en sorte que l'examen des questions d'environnement et de développement durable prenne toute la place au détriment des autres questions d'importance; il s'agit plutôt d'établir un juste équilibre entre les différents enjeux qui reflète l'importance de ces questions pour la société canadienne.

- Notre stratégie de développement durable et le système de gestion de l'environnement qui la complétera ne visent pas à créer de nouveaux systèmes ou à imposer de nouveaux processus peu flexibles. Dans les deux cas, les systèmes existants seront utilisés.

- La stratégie ne répond pas à toutes nos questions et ne fournit pas de directives quant à la façon dont nous intégrerons les questions liées à l'environnement et au développement durable à nos travaux de vérification. Nous aborderons ces aspects au moment de la mise en oeuvre de notre plan d'action.

À qui notre stratégie s'adresse–t–elle?

37.17 Notre stratégie s'adresse à quatre principaux auditoires :

- Les parlementaires, qui sont nos principaux clients et qui peuvent demander des comptes au gouvernement sur la façon dont il considère le développement durable dans ses prises de décisions.

- Les employés du Bureau, sur qui repose la mise en oeuvre de cette stratégie. Il faut qu'ils soient satisfaits de cette stratégie et qu'ils s'y reconnaissent.

- Les gestionnaires et les fonctionnaires du gouvernement du Canada, avec lesquels le Bureau est en rapport très étroit et à qui incombe la responsabilité d'incorporer les questions de développement durable dans les politiques, programmes et opérations des organisations fédérales.

- La population canadienne, que les députés représentent et pour laquelle travaillent tous les employés du Bureau et du gouvernement.

Que trouverez–vous dans ce document?

37.18 Si vous avez peu de temps à consacrer à la lecture de ce document, nous vous recommandons de consulter la pièce 37.1, à la page 37-6, qui présente l'essentiel de la stratégie, c'est–à–dire nos buts et objectifs de développement durable et les principaux indicateurs de rendement. Si vous disposez d'un peu plus de temps, la lecture de l'annexe C vous donnera une bonne idée du plan d'action et des indicateurs de rendement qui ont été élaborés pour le Bureau.

37.19 Une lecture plus complète du document vous permettra de prendre connaissance du profil du Bureau (ci–après), des enjeux de développement durable associés aux activités du Bureau (page 37-12) et de la façon dont nous avons élaboré nos buts, objectifs et plan d'action (page 37-16). Nos conclusions sont présentées à la page 37-21.

Quelles sont la mission et les activités du Bureau?

Son mandat

Loi habilitante

37.20 La *Loi sur le vérificateur général,* la *Loi sur la gestion des finances publiques* et un éventail d'autres lois et décrets énoncent les fonctions du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable en matière de vérification législative et de surveillance des ministères et des organismes fédéraux, des sociétés d'État et d'autres organisations nationales et internationales.

Indépendance du gouvernement

37.21 Nous nous distinguons des ministères et des organismes par notre indépendance du gouvernement au pouvoir et par notre relation redditionnelle avec le Parlement. Un vaste mandat législatif, l'exemption de certains contrôles sur notre budget et sur notre personnel, et un mandat de dix ans pour le vérificateur général assurent notre indépendance. Le premier vérificateur général indépendant a été nommé en 1878.

Sa vision, sa mission et ses priorités

Cadre stratégique

37.22 Le Cadre stratégique du Bureau reflète un certain nombre de domaines sur lesquels nous avons l'intention de nous concentrer pour relever les défis nouveaux et de plus en plus grands qui nous attendent, et pour faire du Bureau un lieu de travail meilleur et encore plus satisfaisant. Le Cadre stratégique est en voie de révision afin d'y inclure, entre autres, l'environnement et le développement durable. La vision et la mission du Bureau guident notre travail.

Vision : Nous sommes engagés à promouvoir, dans l'exécution du mandat que nous a confié le Parlement, une administration gouvernementale responsable, honnête et productive qui reflète un engagement envers le développement durable et, de ce fait, à produire des résultats positifs pour tous les Canadiens.

Mission : Le Bureau du vérificateur général du Canada effectue, en toute indépendance, des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs au Parlement. Le vérificateur général vise ainsi à améliorer le contrôle parlementaire sur les deniers publics et à encourager l'emploi des meilleures méthodes de gestion dans l'administration publique.

Priorités

37.23 De nombreux intervenants à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration fédérale se vouent aussi à une bonne régie, et c'est souvent grâce à leur collaboration et à leur participation que nous contribuons au changement.

Nous évaluons notre propre efficacité en fonction de notre capacité de réaliser des vérifications de grande qualité qui portent sur des questions importantes et qui contribuent à **faire une différence.** Nos cinq priorités pour la période 1996-2001 sont :

- Aider à améliorer la situation financière du gouvernement.
- Susciter l'avancement réel des concepts redditionnels et améliorer les pratiques redditionnelles au sein de l'administration fédérale.
- Influer sur la qualité de la gestion financière.
- Susciter les changements nécessaires à la fonction publique.
- Établir pleinement le rôle du commissaire à l'environnement et au développement durable.

Ses activités

Vérification législative

37.24 La principale activité du Bureau est la ***vérification législative.*** En bref, le vérificateur général fournit une opinion professionnelle en réponse aux questions suivantes :

Types de vérifications effectuées et activité de surveillance	**Fournit aux parties intéressées des réponses aux questions suivantes :**
Vérification d'attestation des états financiers du gouvernement du Canada	Le gouvernement présente–t–il fidèlement sa situation financière générale?
Vérification comptable annuelle des sociétés d'État, des établissements publics et d'autres entités fédérales, des gouvernements et des organisations des territoires, d'autres entités canadiennes et des organisations internationales.	Les sociétés d'État, les établissements publics et les autres entités fédérales, les gouvernements et les organisations des territoires, les autres entités canadiennes et les organisations internationales présentent–ils fidèlement leur information financière et se conforment–ils aux autorisations législatives pertinentes?
Vérification d'optimisation des ressources des ministères et des organismes	Les ministères et les organismes ont–ils exécuté leurs programmes de manière économique et efficiente, et avec le souci de leur effet sur l'environnement? Le gouvernement dispose–t–il de moyens pour mesurer l'efficacité des programmes? La loi est–elle respectée et le Trésor public est–il protégé?
Examens spéciaux des sociétés d'État	Les systèmes et les pratiques des sociétés d'État fournissent–ils une assurance raisonnable que les actifs sont protégés, que la gestion des ressources est économique et efficiente et que le déroulement des opérations est efficace?
Activités de surveillance de l'environnement et du développement durable	Dans quelle mesure les ministères ont–ils atteint les objectifs et mis en oeuvre les plans d'action énoncés dans les stratégies de développement durable déposées à la Chambre des communes?

Le commissaire à l'environnement et au développement durable

37.25 Le commissaire à l'environnement et au développement durable est une nouvelle responsabilité importante du Bureau depuis 1996. Les modifications apportées à la *Loi sur le vérificateur général* exigent des ministères qu'ils préparent des stratégies de développement durable et des plans d'action qui doivent être déposés au Parlement par les ministres responsables. Les ministres sont également tenus de répondre dans un délai de 120 jours aux pétitions reçues du public sur des questions liées au développement durable.

37.26 Quatre objectifs guideront les travaux du commissaire au cours des deux prochaines années :

- Fournir des analyses et des recommandations objectives et indépendantes aux députés pour les aider à examiner les activités liées à l'environnement et au développement durable du gouvernement et à l'en tenir responsable.

- Travailler avec les ministères et les organismes fédéraux pour les aider à renforcer leur capacité de gérer les questions liées aux deux domaines.

- Favoriser tant la protection de l'environnement que le développement durable, en insistant sur la prise de meilleures décisions au gouvernement fédéral.

- Continuer de mettre l'accent sur les faiblesses clés de la gestion, par le gouvernement fédéral, des questions liées au développement durable que le Bureau du vérificateur général a décelées dans ses travaux précédents, et sur la mesure dans laquelle les ministères réussissent à les corriger.

Rapports au Parlement

37.27 Chaque année, le vérificateur général présente un rapport annuel et deux rapports périodiques à la Chambre des communes. Le commissaire, au nom du vérificateur général, rendra compte annuellement à la Chambre de la mesure dans laquelle les ministères ont atteint leurs objectifs et mis en oeuvre les plans exposés dans leurs stratégies de développement durable. Nos travaux sont également communiqués à d'autres destinataires, sous diverses formes et conformément aux lois habilitantes. Nos rapports, ainsi que d'autres informations sur le Bureau, se trouvent sur notre site Internet à l'adresse suivante : http://www.oag–bvg.gc.ca

Activités internationales

37.28 Nous contribuons à l'élaboration et à la diffusion à l'échelle mondiale de normes internationales, de bonnes pratiques et de programmes de formation dans divers domaines de la vérification, de la comptabilité et de la communication d'information. Cela se fait dans le cadre de nos activités au sein de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), et au sein du Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies, et lors de la vérification d'organisations de l'ONU. Nous gérons également un programme de stages à l'intention de vérificateurs de rang supérieur des bureaux de vérification nationaux des pays en développement. Finalement, nous effectuons la vérification des activités internationales des ministères et organismes fédéraux canadiens.

Ses ressources

Organisation

37.29 Le Bureau compte trois directions générales, les Opérations de vérification, les Services corporatifs et le Bureau de direction, de même que le Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable. La plupart du personnel de vérification travaille à l'administration centrale à Ottawa. Le Bureau compte des bureaux régionaux à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Montréal et Halifax.

Ressources

37.30 Le Bureau a un effectif multidisciplinaire, composé d'environ 50 p. 100 d'experts–comptables, et dans une proportion de 10 p. 100, d'employés titulaires d'un diplôme universitaire supérieur dans différentes disciplines, notamment des ingénieurs, des avocats, des statisticiens, des sociologues, des historiens, des environnementalistes et des économistes. Pour l'exercice 1996-1997, le Bureau disposait d'un budget de 50,1 millions de dollars et d'un effectif de 520 employés.

Comment le Bureau peut–il influer sur le développement durable?

Enjeux associés à nos travaux de vérification

Comment pouvons–nous exercer une influence sur le développement durable?

37.31 Le Bureau détient un statut particulier au sein du gouvernement. En effet, contrairement aux ministères, il n'élabore pas de politiques et ne gère aucun programme. Son rôle consiste plutôt à vérifier si les programmes et politiques du gouvernement sont administrés de façon responsable, honnête et productive. Les enjeux environnementaux et de développement durable sur lesquels nous pouvons attirer l'attention sont donc les enjeux auxquels font face les ministères et les organisations gouvernementales que nous vérifions (voir la pièce 37.2).

Pièce 37.2
(Cette pièce n'est pas disponible, voir le rapport)

37.32 Notre travail de vérification comprend différentes facettes (voir la page 37-10 pour plus de détails sur nos activités). Le niveau d'influence que le Bureau peut exercer sur les parlementaires, les ministères et les organisations fédérales, dans le domaine de l'environnement et du développement durable, dépend de la nature de nos différents produits de vérification.

- Dans le cadre des **vérifications de l'optimisation des ressources** (VOR), nous examinons si les ministères et les gouvernements territoriaux ont tenu compte des incidences de leurs politiques, programmes et opérations sur l'environnement et le développement durable. Lors des vérifications qui débuteront après le dépôt des stratégies ministérielles de développement durable, nous nous assurerons de tenir compte, dans l'examen des questions d'importance, des enjeux que les ministères auront cernés dans leurs stratégies.

- Lors des **examens spéciaux des sociétés d'État**, bien que cela ne soit pas explicitement requis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, nous vérifions si les systèmes et pratiques en place sont adéquats pour

permettre une bonne gestion environnementale des activités de la société. Cet examen tient compte, bien entendu, de la nature des activités des sociétés et de leurs incidences éventuelles sur l'environnement.

- Dans le cadre des **vérifications comptables**, nous nous assurons que les coûts et passifs environnementaux ont été considérés lors de la préparation de l'information financière fournie par le gouvernement du Canada, les gouvernements territoriaux, les sociétés d'État et certaines entités, conformément aux normes comptables reconnues.

- L'**examen des stratégies ministérielles de développement durable** nous fournira l'occasion de comprendre l'ensemble des enjeux environnementaux et de développement durable associés aux activités de chacun des ministères. Tel que mentionné plus haut, nous tiendrons compte de ces enjeux lors de nos vérifications de l'optimisation des ressources.

- Les **pétitions** soumises par les citoyens canadiens constitueront une source additionnelle d'information qui nous permettra de cerner les questions environnementales et de développement durable qui préoccupent les Canadiens.

- Finalement, nos **activités internationales** nous aideront à sensibiliser les bureaux de vérification nationaux des pays en développement et différentes organisations internationales aux enjeux environnementaux et de développement durable.

Enjeux cernés dans notre premier rapport vert

37.33 Au cours de la dernière décennie, le Bureau a été de plus en plus actif dans le domaine environnemental et a fait oeuvre de pionnier en appliquant à l'environnement les principes de la vérification. Le Bureau a réalisé quelque 42 vérifications de questions ayant une composante importante liée à l'environnement ou au développement durable. La liste de ces vérifications se trouve à l'annexe D.

37.34 Dans son premier rapport, en mars 1997, le commissaire à l'environnement et au développement durable a cerné trois thèmes clés résultant de l'examen du rendement du gouvernement fédéral en matière de gestion des questions environnementales et de développement durable :

- écart entre les objectifs et la réalité;

- manque de coordination et d'intégration;

- lacunes de l'examen du rendement et de l'information communiquée au Parlement.

Nous continuerons d'attirer l'attention sur ces faiblesses importantes et de vérifier dans quelle mesure les ministères ont réussi, ou non, à améliorer leurs pratiques à cet égard.

Questions horizontales qui sont du ressort de plusieurs administrations : la nécessité d'avoir une vue d'ensemble

37.35 Plusieurs des questions d'environnement et de développement durable les plus pressantes ressortissent au mandat de plusieurs ministères et des divers paliers de gouvernement. En raison du manque fréquent de coordination et d'intégration entre les organismes, l'examen de ces questions horizontales pose un défi tout particulier aux gouvernements.

37.36 Pour le Bureau du vérificateur général, la détermination et l'étude de ces questions horizontales représentent également un défi en ce qui a trait à la coordination du travail des différentes équipes de vérification et de l'équipe du commissaire à l'environnement et au développement durable. L'examen des stratégies ministérielles permettra de mettre l'accent sur la détermination et l'analyse des enjeux et des problèmes communs des différents ministères et organismes.

L'adaptation au changement

37.37 Les enjeux environnementaux et de développement durable évoluent au même rythme que les sociétés qui les définissent. Il est essentiel que le Bureau ait la flexibilité et la vision nécessaires pour s'adapter rapidement à ces changements ou même les anticiper. Pour ce faire, le Bureau s'est doté d'un ensemble d'outils et de pratiques :

- l'information recueillie au cours des vérifications et lors de l'examen des stratégies ministérielles de développement durable;
- plusieurs bureaux régionaux sont « les yeux et les oreilles » du vérificateur général à la grandeur du Canada, et permettent ainsi de cerner les enjeux provinciaux et territoriaux;
- les pétitions de la part des citoyens canadiens;
- les commentaires recueillis auprès des employés dans le cadre des consultations sur l'élaboration et la mise en oeuvre de la stratégie de développement durable;
- les avis fournis par les conseillers du commissaire à l'environnement et au développement durable, les conseillers principaux du vérificateur général et les membres des différents comités consultatifs;
- les rencontres avec différents clients et partenaires et les consultations régulières menées auprès d'eux;
- les colloques et séances de travail avec les collègues des provinces et des autres bureaux de vérification nationaux;
- les nouvelles notions et normes élaborées par les différentes associations professionnelles (par exemple, les normes comptables élaborées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés en ce qui concerne les coûts et passifs environnementaux).

Enjeux associés à nos activités quotidiennes

Nos activités quotidiennes ont peu d'effets négatifs sur l'environnement

37.38 L'incidence des activités quotidiennes du Bureau sur l'environnement est relativement limitée. Le Bureau n'a pas de laboratoires, ne gère pas de terres fédérales, génère un volume d'achats très modeste et a un « parc automobile » d'une voiture.

37.39 Les enjeux associés à nos activités quotidiennes se limitent donc essentiellement aux aspects suivants : changements nécessaires dans nos habitudes de travail et de vérification qui aideront à réduire notre consommation de papier; achat de produits écologiques pour notre ameublement et nos fournitures de bureau; récupération des matières secondaires; et optimisation des déplacements dans le cadre de nos vérifications. D'une part, comme le Bureau n'est pas le gestionnaire des édifices qu'il occupe, il n'exerce donc aucun contrôle direct sur la gestion de

l'énergie, de l'eau et des déchets. Il faut, par conséquent, sensibiliser les gestionnaires de ces édifices à l'importance d'une meilleure gestion environnementale.

37.40 Pour ce qui est des ressources humaines du Bureau, le défi consiste à continuer à sensibiliser et à former les employés et la direction dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Il faut également examiner dans quelle mesure les modes de travail innovateurs peuvent réduire les coûts énergétiques associés au transport et contribuer au bien–être des employés. Finalement, nous devons nous assurer que nos politiques internes sont conformes à nos objectifs de développement durable. La subvention au stationnement, en particulier, cadre mal avec ces objectifs.

Que faisons–nous actuellement à ce sujet?

37.41 Le Bureau a été très actif sur le plan de l'introduction d'outils de travail électroniques : agendas et courrier, manuel de vérification intégrée, guides méthodologiques et rapports, bases de données, feuilles de temps, comptes de dépenses, etc., tous ces produits sont disponibles sur support électronique. Un projet pilote est présentement en cours et vise à examiner diverses façons de réduire le volume de papier nécessaire à la documentation de chaque vérification comptable. Les habitudes de récupération sont également solidement ancrées chez la plupart des employés, tel que le démontre le sondage sur les comportements environnementaux réalisé en 1997. De même, les politiques d'achat tiennent compte des considérations environnementales. Cela dit, l'ensemble de ces mesures n'est pas encore documenté systématiquement. Notre système de gestion de l'environnement devrait être complété au printemps 1998.

Nos buts et objectifs en matière de développement durable

La promotion du développement durable au Bureau et à l'extérieur

37.42 La pièce 37.1 présente les buts et objectifs de développement durable du Bureau, tels qu'établis en consultation avec les employés, clients et partenaires. Ces buts et objectifs sont associés :

- à nos activités de vérification et cherchent à promouvoir le développement durable chez nos clients et partenaires;
- à nos activités quotidiennes et visent à promouvoir le développement durable au sein de notre propre organisation;
- à la gestion de nos ressources humaines et tendent à encourager chez les employés les comportements qui contribuent à l'atteinte de l'ensemble de nos buts et objectifs de développement durable.

Perspective à long terme

37.43 De façon générale, les buts de développement durable que nous nous sommes fixés correspondent à des résultats que nous aimerions obtenir à moyen ou long terme. Le Bureau n'a pas de véritable contrôle sur ces résultats (conséquences), mais ses activités peuvent toutefois les influencer et contribuer, de façon plus ou moins importante, à leur atteinte. La mesure des résultats à long terme est souvent difficile et l'évaluation de la contribution de chaque intervenant est toujours délicate. Malgré ces restrictions, l'examen de notre rendement à cet égard devrait être un exercice formateur et profitable.

37.44 Les objectifs de développement durable, d'autre part, correspondent généralement à des résultats à court ou moyen terme, les extrants, que le Bureau contrôle directement au moyen de ses différentes activités. Ces objectifs doivent être mesurables et être étroitement reliés aux buts à long terme, à l'atteinte desquels ils contribuent.

Un engagement partagé par tout le personnel

37.45 Deux conditions sont nécessaires à l'atteinte des objectifs que se fixe une organisation. L'engagement véritable de la haute direction constitue la première condition. En second lieu, il est essentiel que les employés « adoptent » les objectifs proposés et qu'ils se reconnaissent dans les activités mises de l'avant pour les atteindre.

37.46 Tout au long de l'élaboration de la stratégie de développement durable du Bureau, une attention de tous les instants a été accordée à ces aspects. A titre d'exemple, mentionnons les faits suivants :

- l'engagement du vérificateur général et son intérêt pour la question de l'environnement et du développement durable;
- l'un des deux sous–vérificateurs généraux a assumé la direction active de l'élaboration de la stratégie et la présidence du Comité de gestion de la stratégie;
- le Comité de gestion, composé de cadres de la haute direction représentant différents domaines d'activité du Bureau, a contribué directement à l'élaboration des buts et objectifs de développement durable et aux grandes orientations de la stratégie;
- une équipe de travail, formée de cadres et de professionnels qui participent directement aux travaux de vérification, aux activités quotidiennes du Bureau et à la gestion des ressources humaines, a élaboré le plan d'action et les indicateurs de rendement de la stratégie;
- les nombreuses activités de consultation ont permis aux employés de présenter leurs points de vue et commentaires et d'être informés régulièrement de l'état d'avancement de la stratégie.

Notre plan d'action en matière de développement durable

Lier les buts et les objectifs aux activités et aux indicateurs de rendement

37.47 Les annexes C.1, C.2 et C.3 synthétisent le plan d'action du Bureau dans le domaine du développement durable. Elles ont été conçues de façon à bien faire ressortir les liens entre nos buts et objectifs de développement durable (les résultats recherchés), les activités requises pour atteindre ces objectifs et les résultats souhaités, illustrés à l'aide d'indicateurs de rendement. Les principaux indicateurs qui seront utilisés dans nos rapports annuels sur le rendement sont présentés à la pièce 37.1.

Choisir le bon ensemble d'objectifs, d'activités et d'indicateurs

37.48 Le choix des objectifs de développement durable et, par la suite, des activités et des indicateurs de rendement, doit refléter à la fois les priorités d'une organisation, l'incidence de ses activités sur le développement durable et l'équilibre souhaité entre les différentes fonctions et activités.

37.49 Dans le cas du Bureau, l'élaboration de nos objectifs et de notre plan d'action traduit l'importance de nos travaux de vérification. En effet, l'incidence éventuelle de nos travaux sur le développement durable est surtout fonction de l'influence que nous exerçons sur les parlementaires et les organisations fédérales. Par ailleurs, même si les effets négatifs de nos activités quotidiennes sur l'environnement sont négligeables comparativement à ceux des opérations des grands ministères, il demeure important, dans une stratégie d'ensemble, de les réduire au minimum. Finalement, nos objectifs et notre plan d'action doivent faire ressortir à quel point les compétences et l'engagement de nos ressources humaines sont essentiels à la mise en oeuvre de notre stratégie de développement durable.

Mise en oeuvre de notre plan d'action

37.50 Tel que l'ont démontré le taux élevé de participation aux groupes de discussion et au sondage sur l'environnement ainsi que les commentaires recueillis, la majorité des employés s'intéressent vraiment aux questions d'environnement et de développement durable. De plus, la plupart des employés croient que le Bureau peut influencer les pratiques du Parlement et des organisations fédérales dans le domaine du développement durable (influencer dans une certaine mesure : 70 p. 100; influencer de manière significative, 19 p. 100).

37.51 Par ailleurs, un certain nombre de conditions préalables à l'intégration des enjeux environnementaux et de développement durable à nos opérations de vérification ont été discutées dans le cadre des activités de consultation :

- intégrer pleinement la nouvelle équipe du commissaire à l'environnement et au développement durable au sein du Bureau; bien définir son rôle de même que ses liens avec les équipes de vérification;
- définir les modalités qui permettront d'accorder une attention particulière aux questions relevant de plusieurs ministères ou paliers de gouvernement;
- faciliter l'échange de personnel entre les diverses équipes;
- trouver le juste équilibre entre les enjeux environnementaux et de développement durable et les autres domaines possibles de vérification;
- prévoir, à moyen terme, les ressources requises à l'examen des enjeux environnementaux et à la révision des stratégies ministérielles de développement durable;
- accorder autant d'importance à la mise en oeuvre de la stratégie du Bureau qu'à son élaboration et y consacrer les ressources nécessaires.

Intégrer notre stratégie aux processus opérationnels du Bureau

37.52 Pour qu'elle ait une véritable chance d'être mise en oeuvre, notre stratégie devra être rapidement intégrée à chacun des processus habituels du Bureau : planification stratégique, établissement des méthodes, processus budgétaire et production de rapports sur le rendement. La stratégie aura également un lien direct avec notre système de gestion de l'environnement.

Mise en oeuvre intégrale de notre stratégie dans chacun des bureaux régionaux

37.53 Le Bureau du vérificateur général a cinq bureaux régionaux. En plus d'effectuer des vérifications de ministères et de sociétés d'État, certains bureaux réalisent des vérifications comptables et des vérifications de l'optimisation des ressources des gouvernements territoriaux. Il s'agit des gouvernements du Yukon et des

Territoires du Nord–Ouest, qui sont vérifiés par nos bureaux de l'Ouest, et du nouveau Territoire du Nunavut, qui sera créé en 1999 et dont notre bureau de Montréal assumera la vérification. En raison des importants enjeux environnementaux et de développement durable associés au développement de ces territoires et aux ministères vérifiés par nos bureaux régionaux, ces derniers participeront activement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de notre stratégie.

Collaboration avec nos partenaires

37.54 Qu'il s'agisse d'Ottawa ou des bureaux régionaux, le Bureau n'est ni le gestionnaire ni le seul locataire de l'édifice abritant ses locaux. Il a donc un contrôle limité de plusieurs aspects liés à ses activités quotidiennes. À Ottawa, la gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets de l'édifice C. D. Howe relève du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux. Nous devrons travailler en collaboration avec ce ministère et les autres locataires de l'édifice afin d'atteindre certains des objectifs de notre stratégie.

Compléter et mettre en oeuvre notre système de gestion de l'environnement (SGE)

37.55 Nous devrions être en mesure de compléter notre système de gestion de l'environnement au printemps 1998. Bon nombre de mesures étaient déjà en place à l'été 1997. Le système de documentation, par contre, était encore incomplet à la même date.

Que signifie notre plan d'action en matière de développement durable pour les employés du Bureau?

37.56 Le plan d'action en matière de développement durable a des répercussions sur chacun des employés, notamment en termes de formation. De façon générale, chaque employé aura l'occasion d'améliorer sa connaissance des aspects environnementaux et de développement durable liés à son travail. Les vérificateurs seront en mesure de mieux cerner les enjeux environnementaux et de développement durable qui constituent des questions d'importance à vérifier (voir la pièce 37.3). Les employés de la Direction générale des services corporatifs pourront mieux comprendre les enjeux environnementaux associés aux activités quotidiennes dont ils assurent la gestion.

Pièce 37.3

Exemples de l'intégration des questions de développement durable dans des travaux de vérification antérieurs

« Les passifs environnementaux du gouvernement sont probablement très importants. Cependant, le gouvernement n'a pas constaté ces passifs dans ses états financiers, car il ne peut les définir et les estimer avec certitude. Je suis toujours d'avis que le gouvernement peut et doit prendre dès maintenant des mesures pour fournir un tableau plus complet des passifs et coûts environnementaux dans les états financiers. »

(Comptes publics du Canada, 1997)

« Dans notre rapport de 1992, nous avons indiqué que le Canada ne possédait pas de cadre législatif national régissant les accidents terrestres qui mettent en cause des produits chimiques. Il n'en possède toujours pas. »

(Chapitre 35 : Suivi de notre vérification de 1992 sur la Protection civile au gouvernement fédéral : Déversement de pétrole et de produits chimiques, 1997, paragraphe 35.15)

« Lorsque le Plan d'action Fraser a été annoncé en juin 1991, il y avait eu peu de consultations, s'il y en eut, avec la province de la Colombie-Britannique, même si elle est un partenaire essentiel dans les efforts entrepris pour l'assainissement et la restauration du fleuve. Un tel manque de consultations en début de processus peut empêcher les partenaires éventuels de prendre des mesures opportunes et de donner suite au programme. »

(Chapitre 14 : Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces, 1993, paragraphe 14.68)

« Certains projets ont été approuvés et les travaux ont commencé avant que soit effectuée l'évaluation environnementale. Les ministères doivent s'assurer que les effets négatifs des projets et les mesures d'atténuation nécessaires sont indiqués avant que soient prises des décisions de financement irrévocables, de manière à satisfaire aux exigences relatives à la protection de l'environnement. »

(Chapitre 26 : Le programme Travaux d'infrastructure Canada, 1996, paragraphe 26.93)

« Est-ce que la Constitution du Canada privilégie l'environnement? La Constitution canadienne ne dit rien sur l'environnement. Dans certains cas, on a demandé aux tribunaux d'interpréter comment la répartition des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux, prévue par la Constitution, s'applique aux questions environnementales. »

(Chapitre 18 : Ministère de l'Environnement, 1990, paragraphes 18.50 à 18.52)

37.57 Pour ce qui est des activités quotidiennes, la direction s'attend à ce que chaque employé contribue aux objectifs du Bureau en ce qui concerne la réduction de la consommation de papier, la récupération des matières secondaires et l'optimisation de l'utilisation des transports en commun et du recours aux conférences téléphoniques.

37.58 Le Bureau encourage tous ses employés à donner l'exemple par leur comportement, tant dans le cadre de leurs activités de vérification dans les ministères et sociétés d'État que dans leurs activités de tous les jours, au Bureau ou à la maison.

Relever un défi : mesurer le rendement et communiquer l'information à cet égard

L'attribution des résultats

37.59 Nous voulons promouvoir le développement durable auprès des parlementaires, des organisations fédérales et de la population canadienne en général. Il s'agit d'un but ambitieux que nous partageons avec nombre d'autres intervenants. Il sera donc difficile d'évaluer dans quelle mesure nous aurons contribué à l'atteinte des résultats souhaités.

37.60 Cela dit, si nous ne pouvons pas évaluer de façon précise quelle est notre contribution à l'atteinte de ces buts à long terme, nous pouvons toutefois établir un lien logique entre nos activités et les résultats observés. Ce lien devra reposer sur un ensemble d'indicateurs portant sur des résultats associés aux objectifs à court et moyen termes (extrants) et sur des changements observés à plus long terme (conséquences), notamment des changements de comportement. Pris individuellement, aucun de ces indicateurs n'est parfait. Toutefois, s'ils sont utilisés collectivement, de façon judicieuse, ils nous permettront d'évaluer notre influence et nos progrès dans le domaine du développement durable.

Rendre compte des résultats : un processus continu d'apprentissage et d'amélioration

37.61 La mesure du rendement est un processus continu d'amélioration. Cette première stratégie de développement durable comporte des indicateurs de rendement pour chacun de nos objectifs. Lors de nos prochains rapports d'étape (1998 et 1999), nous réévaluerons la pertinence de chacun des indicateurs en nous fondant sur la qualité et l'intérêt de l'information recueillie.

37.62 Nous avons pu présenter des données de référence (au 1er avril 1997 ou à l'été 1997) pour une partie seulement des indicateurs. Dans plusieurs cas, l'activité que nous voulons mesurer est une nouvelle activité du Bureau, tout comme l'est l'examen des stratégies ministérielles de développement durable, qui débutera à l'hiver

1998. En l'absence de données de référence, nous n'avons pas cerné de cible précise. Dans le rapport d'étape de 1998, nous comptons proposer des cibles pour la majorité des objectifs.

Comment utiliserons–nous l'information sur le rendement?

37.63 Comme nous l'avons mentionné au paragraphe 37.52, notre stratégie sera intégrée aux processus de gestion du Bureau et à notre système de gestion de l'environnement. Le suivi de la stratégie fera donc partie du processus continu d'amélioration du Bureau. Ce processus prévoit, notamment, un compte–rendu deux fois par année au Conseil de direction du Bureau. De plus, le Comité de gestion de la stratégie, constitué au moment de l'élaboration de la stratégie, poursuivra ses tâches de sorte que les activités du Bureau soient ajustées en fonction du rendement obtenu.

Perspective d'avenir : intégration du développement durable

Qui examinera notre stratégie?

37.64 Tel qu'il a été prévu pour les autres ministères et organismes, le commissaire à l'environnement et au développement durable examinera la stratégie de développement durable du Bureau. Nous demanderons également au Groupe des conseillers en environnement du commissaire de réviser la stratégie.

La mise à jour de la stratégie et des indicateurs de rendement

37.65 Nous avons l'intention de suivre le processus auquel sont soumis les autres ministères. Ainsi, nous mettrons à jour notre stratégie au plus tard trois ans après son dépôt. De plus, nous produirons un rapport d'étape annuel qui nous permettra d'évaluer la mesure dans laquelle nous avons amélioré notre rendement en matière d'environnement et de développement durable et atteint les cibles que nous nous étions fixées.

37.66 Nous intégrerons cette information au rapport sur le rendement du Bureau présenté annuellement au Conseil du Trésor. Les principaux indicateurs exposés à la pièce 37.1 seront utilisés à ces fins.

Quels aspects de la stratégie devrons–nous améliorer?

37.67 À la fin d'un exercice comme l'élaboration d'une stratégie, nous manquons souvent de recul pour en évaluer les faiblesses. Toutefois, nous savons déjà que trois aspects devront être améliorés lors de sa mise à jour. Ainsi, le processus de consultation de nos clients et partenaires devra démarrer plus tôt, de façon à ce qu'ils puissent participer pleinement à l'élaboration de notre stratégie et non seulement réagir à nos propositions. De plus, des données de référence suffisantes nous permettront de déterminer des cibles précises pour nos objectifs. Finalement, nous devrons accorder plus d'attention aux aspects sociaux du développement durable.

Comment la stratégie influencera–t–elle nos travaux au cours des années à venir?

37.68 La principale influence que notre stratégie de développement durable exercera sur le Bureau sera de nous inciter à aborder nos travaux de vérification de manière plus globale. Nous considérerons également avec plus d'attention les enjeux horizontaux qui concernent plusieurs organisations et paliers de gouvernement au sein du Canada ou qui dépassent nos frontières nationales.

Comment la stratégie influera–t–elle sur notre relation avec le Parlement, les organisations fédérales et les Canadiens?

37.69 Le rôle du Bureau, dans l'examen des stratégies de développement durable, est proactif plutôt que réactif. Il nous incombe donc d'aider les parlementaires et les membres des assemblées législatives territoriales à considérer les incidences de leurs travaux législatifs et de surveillance sur l'environnement et le développement durable. Cela signifie également que nous appuierons les organisations fédérales et territoriales dans leurs efforts d'intégration des questions d'environnement et de développement durable à leurs processus de prise de décisions concernant leurs politiques, programmes et opérations. Finalement, cela veut dire que nous offrirons aux Canadiens un moyen d'attirer l'attention du gouvernement du Canada sur leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable.

Annexe A

L’équipe de la stratégie

Membres de l’équipe centrale

Sylvie Cantin
Lori Elliott
Paul Fowlow
Adriel Gionet
Gisèle Grandbois
Rita Gudziunas–Mankowski
Ginger Stones

Coordonnateurs régionaux de la SDD

Francine Bissonnette
Kevin Potter
Geoffrey Robins

Environ 40 p. 100 des employés ont contribué d’une façon ou d’une autre à l’élaboration de la stratégie. Ils ont soit organisé des groupes de discussion ou y ont participé, fait part de leurs commentaires, fourni un soutien technique ou professionnel ou agi à titre de conseillers techniques.

Annexe B

Sommaire des activités de consultation

Notre stratégie a été élaborée en consultation étroite avec les employés et les clients du Bureau du vérificateur général. La gestion de ce dossier, les activités d'information et de consultation, les résultats obtenus et, finalement, l'intégration des commentaires recueillis tout au long du processus illustrent la façon dont nous avons procédé.

1. La préparation de notre stratégie de développement durable

- Le Comité de gestion de la stratégie, présidé par le sous–vérificateur général responsable de la direction générale des services corporatifs, comptait onze cadres provenant des différentes directions du Bureau. Ce comité était chargé de l'élaboration des grandes orientations de la stratégie, de même que de sa surveillance. Il s'est réuni à neuf reprises sur une période de cinq mois, et continuera de le faire régulièrement pendant la première année de mise en oeuvre de la stratégie.

- L'« équipe » de production de la stratégie était composée d'une coordonnatrice et de cinq cadres professionnels qui possèdent de l'expérience dans les domaines des opérations de vérification, de la gestion administrative, de la formation et de la communication de l'information sur le rendement. Elle était responsable de l'établissement du plan d'action et des indicateurs de rendement. Ses membres ont tenu sept réunions formelles, en plus de très nombreuses réunions de travail.

- Une dizaine de conseillers techniques ont été consultés à diverses étapes de l'élaboration de la stratégie. Ces conseillers font partie des différentes équipes du Bureau et ont une connaissance solide en matière de vérification, de communication de l'information sur le rendement, de relations avec le Parlement, de communications, de pratiques professionnelles, de planification stratégique et d'environnement.

- On a eu recours, dès le début, à trois coordonnateurs régionaux afin d'intégrer tous les bureaux régionaux au processus d'élaboration de la stratégie.

2. La mise en oeuvre de notre plan de consultation et de communication

Une des toutes premières activités, lors de l'élaboration de la stratégie, a consisté en la préparation d'un plan de consultation et de communication. Ce plan indiquait quels étaient les activités d'information et de consultation prévues pour les différents groupes visés (personnel, clients et partenaires), les messages à transmettre et l'échéancier. Les principales réalisations du plan se résument ainsi :

<u>Consultation interne</u>

- Création d'une base de données électronique (sur Lotus Notes) présentant une information détaillée et mise à jour régulièrement sur l'élaboration de la stratégie : plan de consultation et de communication, ordres du jour et comptes rendus des réunions du Comité de gestion, comptes rendus des réunions des groupes de discussion,

résultats du sondage mené auprès des employés sur leurs comportements environnementaux et commentaires reçus lors de ce sondage électronique, versions préliminaires des buts et objectifs de développement durable, etc.

- Présentation officielle de la stratégie à Ottawa, par le vérificateur général et le sous–vérificateur général responsable du dossier, en présence d'une centaine de participants. Dans chacun des bureaux régionaux, cette présentation a été faite par l'un des sous–vérificateurs généraux.

- Mise sur pied de 17 groupes de discussion, grâce auxquels on a pu recueillir les points de vue et les commentaires d'environ deux cents employés à Ottawa, à Vancouver et à Montréal sur les buts et objectifs de développement durable du Bureau (première phase de consultation) et sur les indicateurs de rendement (deuxième phase).

- Réalisation d'un sondage auprès des employés sur leurs comportements environnementaux. Deux cent quatre employés ont répondu au questionnaire électronique (sur une possibilité de 520) et plus d'une centaine ont formulé des commentaires en réponse aux trois questions ouvertes du sondage. Celui–ci a fourni les données de référence pour l'établissement de plusieurs des indicateurs de rendement du plan d'action.

- Présentation du rapport final sur la stratégie et discussion au sujet de sa mise en oeuvre lors de la journée annuelle d'information pour les employés et dans le cadre de séances de travail dans chacun des bureaux régionaux.

Consultation des clients et des partenaires :

Trois principaux groupes externes ont été consultés à deux reprises dans le cadre de l'élaboration de notre stratégie :

- une vingtaine de parlementaires parmi les membres du Comité permanent de l'environnement et du développement durable et du Comité permanent des comptes publics de la 35e législature, les critiques en matière d'environnement des partis d'opposition et les membres du comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles;

- une vingtaine de sous–ministres membres du Comité de coordination du développement durable;

- les membres du Groupe des conseillers en environnement du commissaire à l'environnement et au développement durable.

Ces personnes représentent différents points de vue et intérêts de la société canadienne. Nous leur avons tout d'abord demandé de nous faire part de leurs commentaires sur notre première version des buts et objectifs de développement durable du Bureau, puis nous leur avons présenté l'ébauche de notre rapport sur la stratégie, incluant notre plan d'action. Au total, au cours du processus, près d'une vingtaine de députés, sénateurs, sous–ministres ou conseillers nous ont envoyé leurs commentaires, certains lors des deux phases de consultation.

Le public en général a également eu l'occasion de nous faire connaître ses attentes en ce qui a trait à notre stratégie. En effet, notre site Web mentionnait que nous procédions à son élaboration et invitait les personnes ou groupes intéressés à envoyer leurs suggestions. À la mi–octobre, nous n'avions reçu aucun commentaire du public.

Finalement, notre plan de communication prévoit un certain nombre de démarches visant à sensibiliser nos partenaires aux différentes activités prévues dans notre plan d'action. Nous visons particulièrement les gestionnaires et autres locataires des édifices où sont situés nos bureaux. Ces activités se dérouleront dans le cadre de la mise en oeuvre de notre stratégie.

3. L'intégration des commentaires recueillis

Les commentaires présentés dans le cadre des différentes activités de communication ont été méticuleusement colligés. Ainsi, toutes les réunions du Comité de gestion de la stratégie et presque toutes celles des groupes de discussion ont fait l'objet de comptes rendus officiels. Les commentaires émis lors du sondage sur les comportements environnementaux ont été rassemblés. Les nombreux documents préliminaires annotés par les membres de la direction, les conseillers techniques et les membres du personnel ont été soigneusement consultés et conservés. L'ensemble de ces documents, joints aux lettres, aux messages électroniques et aux comptes rendus de conversations téléphoniques avec nos clients et nos conseillers, ont alimenté notre réflexion à chaque étape de l'élaboration de la stratégie. Nous espérons que le présent document reflète bien l'esprit des commentaires reçus.

Annexe C.1 : Notre plan d'action concernant nos travaux de vérification

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	**Activités pour atteindre ces objectifs**	Résultats obtenus : indicateurs de rendement	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Buts : Promouvoir le développement durable en : • **fournissant des conseils et de l'information aux parlementaires et aux membres des assemblées législatives territoriales afin de les aider à considérer les incidences de leurs travaux législatifs et de surveillance sur l'environnement et le développement durable;** • **appuyant les organisations fédérales et les gouvernements territoriaux dans leurs efforts d'intégration des questions d'environnement et de développement durable à leur processus de prise de décisions concernant leurs politiques, programmes et opérations;** • **offrant aux Canadiens un moyen d'attirer l'attention du gouvernement du Canada sur leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable.**			
Objectif 1 : **Intégrer l'environnement et le développement durable à nos travaux de vérification** (SVG Direction générale des opérations de vérification) *Cible à moyen terme :* Maintenir les ressources de vérification consacrées à l'environnement et au développement durable à un niveau adéquat/équilibré (14-15 % des coûts totaux/année) *Cible à moyen terme :* Avoir une couverture équilibrée des questions liées à l'environnement et au DD (10- 15 % de toutes les observations et recommandations du BVG)	• Établir un lien entre les questions d'environnement et de DD et le système de budgétisation en utilisant des produits et des codes de produit distincts pour ces questions • Élaborer des lignes directrices pour l'intégration des questions liées à l'environnement et au développement durable à nos vérifications et mettre à jour le *Manuel de vérification intégrée* et les guides méthodologiques (1998/1999; Méthodes & DD) • Intégrer les considérations liées à l'environnement et au développement durable au processus de planification stratégique du BVG (choix des VOR, Cadre stratégique, etc.) • Continuer de travailler à l'intégration de l'équipe du CEDD au BVG et aux liens avec les autres équipes (CEDD) • Définir les modalités permettant d'accorder une attention particulière aux enjeux horizontaux et aux enjeux soulevés par le processus de pétition • Soumettre le processus d'intégration des questions liées à l'environnement et au développement durable à la Revue des pratiques (Référence : mars 1998, suivi : 2000; Élaboration des pratiques)	• Dépenses du Bureau liées à l'environnement et au développement durable / % des dépenses de VOR (PS et Finances) • Nombre de chapitres par année qui traitent de l'environnement et du développement durable (DD) • % des recommandations et des observations liées à l'environnement et au DD (PS & DD) • % de nos recommandations liées à l'environnement et au développement durable pour lesquelles des progrès satisfaisants ont été réalisés (PS et toutes les équipes)	- 10 chapitres (10 / 41) (1996) 12 % des recommandations et observations. 12 % entièrement appliquées; 55 % mises en oeuvre de façon satisfaisante (1991-1995)

Note : Les postes/directions responsables de l'atteinte de chaque objectif, de la mise en oeuvre de chaque activité et de l'évaluation de chaque indicateur sont indiqués entre parenthèses.

SDD : Stratégie de développement durable
PS : Planification stratégique
LP : Liaison avec le Parlement
DD : Développement durable
RH : Ressources humaines
TI : Technologies de l'information
DP : Développement professionnel

VOR : Vérification de l'optimisation des ressources
SM : sous–ministre
DG : directeur général
VG : vérificateur général
SVG : sous–vérificateur général
VGA : vérificateur général adjoint

CEDD : commissaire à l'environnement et au développement durable
TPSGG : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
INTOSAI : Organisation internationale des Institutions supérieures de
INTOSAI : contrôle des finances publiques
IDI : Initiative de développement de l'INTOSAI
FCVI : Fondation canadienne pour la vérification intégrée

Annexe C.1 (suite)

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	**Activités pour atteindre ces objectifs**	**Résultats obtenus : indicateurs de rendement**	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Cible à moyen terme : rendre plus utile l'information communiquée au Parlement	• Tenir compte systématiquement des questions liées à l'environnement et au DD dans nos travaux de vérification : - VOR : pour délimiter l'étendue des vérifications; - Examens spéciaux : pour déterminer les questions importantes à examiner; - Vérifications annuelles : examiner les coûts et passifs environnementaux conformément aux normes comptables reconnues • Étayer systématiquement dans les nouvelles vérifications commençant en 1998 le fait que les questions liées à l'environnement et au DD ont été considérées dans les : - VOR : rapports d'aperçu et d'étude préliminaire - Examens spéciaux : documents de planification remis au comité consultatif; - Vérifications annuelles : listes de contrôle et mémoires de planification • Faire un sondage (mars 1998) pour déterminer le niveau de satisfaction des parlementaires concernant le travail du BVG. Cette enquête sera menée au début et à la fin de chaque nouvelle législature (PS, LP & DD) • Par l'entremise de nos activités internationales (particulièrement INTOSAI et les programmes de formation de l'IDI et de la FCVI), sensibiliser les bureaux de vérification nationaux des pays en développement et diverses organisations internationales aux questions liées à l'environnement et au DD (Affaires internationales) • Travailler avec les collègues des provinces pour assurer la couverture des questions concernant plusieurs administrations • Intégrer les rapports sur l'environnement et le DD dans les rapports sur le rendement du BVG (1997-1998; PS)	• % des chapitres et % des examens spéciaux, examinés par l'Équipe des méthodes professionnelles qui ont intégré les questions liées à l'environnement et au DD (Élaboration des pratiques) • % des documents de planification des vérifications qui ont tenu compte des questions liées à l'environnement et au DD dans la détermination des questions importantes (DD) • % des parlementaires qui pensent que nos travaux les aident — qui comprennent mieux les enjeux de DD et qui se servent de nos chapitres (PS) • % des mentions du BVG à la Chambre des communes et au Sénat liées à l'environnement et au DD (LP) • Nombre d'audiences de comités parlementaires sur les questions liées à l'environnement et au DD où l'on s'est servi de nos chapitres (DD)	- - - 8 % des mentions du BVG (15/185) 24 audiences de comités (1996-1997)

Annexe C.1 (suite)

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	Activités pour atteindre ces objectifs	Résultats obtenus : indicateurs de rendement	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Objectif 2 : **Surveiller la mesure dans laquelle les organisations fédérales ont atteint leurs objectifs et mis en oeuvre les plans d'action décrits dans leurs stratégies de DD** (CEDD) *Cible à court terme :* 100 % de conformité à la *Loi du vérificateur général*	• Élaborer des critères pour l'examen des SDD et des rapports d'étape sur la mise en oeuvre des SDD et des plans d'action (1997-1998; DD et toutes les équipes) • Informer les organismes des attentes du BVG en ce qui a trait aux SDD (1997-1998; DD) • Examiner les SDD et présenter les observations dans nos rapports (1998; DD et toutes les équipes) • Examiner les rapports d'étape sur la mise en oeuvre des SDD et des plans d'action et inclure les observations dans nos rapports (1999-; DD et toutes les équipes)	• % des organismes qui ont préparé leur SDD et leur rapport d'étape tels que requis (DD) • Pour chacun de nos critères, pourcentage de SDD et de rapports d'étape qui sont très satisfaisants/relativement satisfaisants/insatisfaisants (DD) • % des objectifs pour lesquels les organismes ont présenté des indicateurs de rendement satisfaisants sur les extrants et les conséquences (DD) • % des objectifs pour lesquels les organismes ont mesuré les résultats obtenus dans leur rapport d'étape, par rapport aux indicateurs définis dans la SDD (DD) • % des objectifs pour lesquels les mesures des résultats présentés dans les rapports d'étape des organismes démontrent une amélioration (DD) • Nombre d'organismes fédéraux qui ont amélioré l'information communiquée sur l'environnement et le DD et leur rendement à cet égard — de façon importante/dans une certaine mesure/très peu (DD et toutes les équipes)	- - - - - - -

Annexe C.1 (suite)

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	Activités pour atteindre ces objectifs	Résultats obtenus : indicateurs de rendement	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Objectif 3 : **Aider à renforcer la capacité des organisations fédérales et territoriales à gérer les questions liées à l'environnement et au DD** (VG, SVG et tous les VGA) *Cible à court terme :* Accroître le nombre d'observations décrivant de bonnes pratiques de gestion de l'environnement et du DD *Cible à court terme (deux ans) :* Augmenter le nombre d'organisations fédérales qui préparent une SDD ou rendent compte du DD par d'autres moyens	• Concevoir les outils adéquats pour aider les organismes à gérer les questions liées à l'environnement et au DD (DD) • Déterminer les bonnes pratiques de gestion des questions liées à l'environnement et au DD et les faire connaître (DD et toutes les équipes) • Encourager les organisations fédérales importantes qui ne sont pas tenues d'élaborer des SDD de le faire ou de rendre compte des questions liées au DD par d'autres moyens (1998-1999; Direction 10, VGA et CEDD) • Faire un sondage (mars 1998) pour déterminer le niveau de satisfaction des SM adjoints et des DG concernant le travail du BVG. Ce sondage sera mené quelques mois après le dépôt de chaque rapport périodique (PS et DD)	• Nombre de chapitres / d'observations traitant des bonnes pratiques de gestion de l'environnement et du développement durable (DD) • Nombre d'organisations fédérales qui n'étaient pas tenues de préparer une SDD et qui l'ont fait ou qui ont rendu compte des questions liées au DD par d'autres moyens (DD) • % des SM adjoints et des DG qui croient que nos rapports les aident à mieux intégrer les enjeux de développement durable (PS)	4 chapitres (15 observations) - -
Objectif 4 : **Assurer le suivi des réponses des ministères aux pétitions des Canadiens au sujet de leurs préoccupations en matière d'environnement et de développement durable** (CEDD, au nom du VG)	• Surveiller les réponses données par les ministères aux pétitions (débutant en mars 1997; CEDD) • Préparer un plan de communication pour s'assurer que les Canadiens connaissent le rôle du CEDD (1997-1998; DD et Communications)	• Nombre de pétitions reçues et % des pétitions où le délai de réponse prescrit a été respecté par les ministères (CEDD) • % de la couverture du BVG dans les médias (presse écrite) qui porte sur l'environnement et le développement durable (Communications) • % d'activité sur le site Web du BVG liée au commissaire à l'environnement et au développement durable et à la SDD du BVG (Communications)	1 (1996-1997) 4,3 % (30/700 mentions) 1996-1997) Site du CEDD depuis mars 1997

Annexe C.2 : Notre plan d'action concernant nos activités administratives

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	**Activités pour atteindre ces objectifs**	**Résultats obtenus : indicateurs de rendement**	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Buts : **Optimiser l'utilisation des ressources naturelles et réduire au minimum les effets négatifs des activités quotidiennes du BVG sur l'environnement**			
Objectif 1 : **Compléter et mettre en oeuvre notre système de gestion de l'environnement** (SVG Direction générale des services corporatifs)	• Compléter et mettre en oeuvre notre système de gestion de l'environnement d'ici le printemps 98 (Direction générale des services corporatifs)		
Objectif 2 : **Réduire la consommation de papier et de produits de papier** (SVG Direction générale des services corporatifs) *Cible d'un an :* Réduire la consommation de papier par employé de 5 % *Cible d'un an :* Réduire le nombre de formulaires papier de 15 %	• Ajuster les photocopieurs de sorte qu'ils photocopient des deux côtés par défaut et continuer d'améliorer la fiabilité des photocopieurs (1997; Matériel) • Expliquer à tout le personnel comment adapter son imprimante réseau pour imprimer des deux côtés par défaut (1997; TI) • Revoir les pratiques actuelles sur la réutilisation du papier (1997-1998) • Encourager l'utilisation des médias électroniques et former tous les employés en classement électronique (1997-1998; TI & DP) • Continuer de revoir le processus de documentation des vérifications (1997-1998) • Revoir tous les formulaires et réduire le nombre de formulaires papier (1997-1998; Matériel)	• Quantité de papier consommée par chapitre et par employé[1] (Matériel) • Nombre de photocopies produites par chapitre et par employé (Matériel) • % des employés qui : - photocopient généralement des deux côtés; - impriment généralement des deux côtés; - réutilisent habituellement le papier; - jugent que le classement électronique facilite leur travail (DP) (à élaborer) • % de la documentation de vérification sous forme électronique • Nombre de formulaires papier ou % des formulaires sous forme électronique (Matériel)	113 000 feuilles/chapitre; 9 040 feuilles/ employé 69 418 copies/ chapitre; 5 553 copies/ employé (1996-1997) 28 % 15 % 33 % 51 % (Sondage Environnement, juillet 1997) - 122 formulaires papier (avril 1997)

[1] La consommation de papier correspond à la consommation de papier à double usage, le papier utilisé pour nos photocopieurs et nos imprimantes réseau.
Le nombre d'employés correspond à l'équivalent temps plein (ETP).

Annexe C.2 (suite)

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	**Activités pour atteindre ces objectifs**	**Résultats obtenus : indicateurs de rendement**	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Objectif 3 : **Accroître nos achats de produits écologiques** (SVG Direction générale des services corporatifs)	• Dresser une liste de tous les articles stockés, déterminer s'ils sont écologiques et trouver d'autres options écologiques - ÉcoLogo, contenu recyclé après consommation, etc.- (1998; Matériel) • Former le personnel qui participe aux achats (1998; Matériel & DP)	(à élaborer — court terme) • % des produits stockés qui sont des produits EcoLogo • de produits stockés fabriqués à partir de matériel recyclé (Matériel) à élaborer — moyen terme) • % des meubles/ équipements écologiques achetés (Matériel)	- - -
Objectif 4 : **Réduire la consommation d'énergie et d'eau** (SVG Direction générale des services corporatifs)	• Travailler avec TPSGC et les autres locataires de l'immeuble pour veiller à ce que les questions de DD (consommation d'énergie et d'eau, gestion des déchets, qualité de l'air, matériaux utilisés) soient prises en compte dans toutes les activités de gestion de l'immeuble et dans le prochain réaménagement de l'immeuble (Installations)	• Ces indicateurs seront élaborés lors de la planification du réaménagement de l'immeuble. Pour le moment, nous n'avons aucun moyen de mesurer notre consommation d'énergie et d'eau	-
Objectif 5 : **Maximiser la collecte de matières recyclables/réduire la production de déchets** (SVG Direction générale des services corporatifs) *Cible pour l'an 2000 :* Réduire les déchets de 50 % en se servant de 1988 comme année de référence	• Encourager TPSGC à faire des vérifications annuelles des déchets (Installations)	(à élaborer) • % du matériel recyclable qui est recyclé % de nos déchets qui sont recyclés (à élaborer) • quantité de déchets/ employé	- pas de données pour 1988

Annexe C.2 (suite)

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	Activités pour atteindre ces objectifs	Résultats obtenus : indicateurs de rendement	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Objectif 6 : **Encourager l'utilisation de modes de transport écologiques dans le cadre de nos travaux de vérification chaque fois que cela est efficient en termes de temps / encourager l'utilisation de la téléconférence (pas au détriment d'une bonne coordination avec nos bureaux régionaux et nos clients)** (SVG Direction générale des services corporatifs)	• Améliorer la qualité et la disponibilité des installations de téléconférence (1998; Télécommunications)	• % de nos travaux de vérification qui entraînent des déplacements interurbains (de centre-ville à centre-ville) pour lesquels on utilise le transport public ou le covoiturage (Finances)	-

Note : Toutes les activités de formation et de sensibilisation sont présentées à l'annexe C.3 « Notre plan d'action concernant nos ressources humaines ».

Annexe C.3 : Notre plan d'action concernant nos ressources humaines

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	Activités pour atteindre ces objectifs	Résultats obtenus : indicateurs de rendement	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
But : **Soutenir les activités qui montrent que nous considérons les employés comme notre atout le plus important dans la poursuite de nos buts de développement durable**			
Objectif 1 : **Améliorer la capacité des employés du BVG à reconnaître et à intégrer les questions liées au développement durable dans leurs travaux de vérification** (SVG Direction générale des services corporatifs)	• Préparer un modèle de compétence incluant l'environnement et le DD (1997; RH) • Préparer un outil électronique d'autoévaluation portant sur les compétences générales en environnement et DD (Automne 1997; RH) • Préparer un outil électronique d'autoévaluation sur les compétences spécifiques en environnement et DD (1997-1998; RH, DP & DD) • Élaborer un plan de formation pour combler les besoins des équipes en matière de DD (1997-1998; DP & DD) • Concevoir, élaborer et donner des séances de formation qui permettront aux employés de reconnaître et d'intégrer les questions liées à l'environnement et au DD à leurs travaux de vérification (1998; DP, CEDD et toutes les équipes)	• % des employés du BVG qui considèrent en savoir « pas mal »/« beaucoup » sur le DD (DD) • Autoévaluation de « l'efficacité organisationnelle en DD » et de « l'efficacité personnelle en DD » (RH) • Autoévaluation des connaissances spécifiques en environnement et en DD (DP & DD) • % du personnel qui a participé à des séances de formation en DD (DP) • Autoévaluation de la capacité à reconnaître les enjeux de vérification liés au DD (fiches d'évaluation des séances de formation)(DP) • % des employés du BVG qui croient que les efforts du Bureau en matière de développement durable pourraient influer positivement sur les pratiques du Parlement et des organismes fédéraux (DP)	Pas mal : 33 %; beaucoup : 10 % (sondage environnement - juillet 1997) - - - Dans une certaine mesure : 70 %; de façon importante : 19 % (juillet 1997)

Annexe C.3 (suite)

Buts, objectifs et cibles de développement durable (résultats recherchés)	**Activités pour atteindre ces objectifs**	**Résultats obtenus : indicateurs de rendement**	
		Indicateurs de rendement	**Référence**
Objectif 2 : **Accroître la sensibilisation et la participation du personnel du BVG aux efforts déployés en matière de DD dans les activités quotidiennes du Bureau et dans la société dans son ensemble** (SVG Direction générale des services corporatifs) *Cible à court terme :* Une activité d'information tous les deux mois	• Concevoir et administrer un questionnaire dans l'ensemble du Bureau (Sondage environnemental) pour établir la base actuelle de connaissances, d'attitudes et de comportements (juillet 1997; DP & DD) • Donner des séances d'information sur divers sujets - p. ex. la stratégie de DD du BVG, les avantages du covoiturage, les achats de produits écologiques (DD, DP et équipes) • Présenter le truc de DD du mois dans le bulletin *Quoi de neuf*, dans *Interim* ou dans un autre moyen de communication • Encourager des modes de travail innovateurs (RH) • Dans le cadre de la révision continue du régime d'avantages sociaux des employés, éliminer la subvention au stationnement (1997-1998; RH) • Encourager le Conseil du Trésor à remplacer la subvention au stationnement par un avantage neutre (1997-1998; CEDD) • Encourager la direction de TPSGC à installer des supports à bicyclettes sécuritaires dans l'immeuble C. D. Howe (1997-1998; Installations) • Communiquer avec les sociétés de transport régionales pour proposer que soit mené au BVG un projet pilote pour augmenter le transport en commun (1997-1998) • Créer une base de données sur le covoiturage pour les locataires de l'immeuble C. D. Howe (1997-1998; ? et TI) • Créer et afficher des collants devant les ascenseurs pour encourager les gens à utiliser l'escalier (1997; Installations)	• % des employés qui se considèrent activement engagés, c.–à–d. qui ont adopté des comportements écologiques (DP) • Nombre de séances tenues/nombre de personnes qui y ont assisté (DD) • % des employés qui profitent actuellement de nouveaux modes de travail, particulièrement les moins énergivores (RH) • % des employés qui font du covoiturage, qui stationnent et prennent l'autobus, qui prennent l'autobus, qui marchent, qui viennent à bicyclette ou en patins à roulettes (DP) • Nombre de nouveaux usagers de l'autobus au BVG à la suite du projet pilote • Nombre d'inscriptions sur la base de données pour le covoiturage (TI) • % des employés qui utilisent l'escalier dans la plupart des cas pour de courtes distances (DP)	40 % (juillet 1997) - 23 % ont adopté la semaine de travail comprimée (120/520); 4 % à temps partiel (20/520); deux congés autofinancés (1997) 72 % (Juillet 1997) - - 47 % (juillet 1997)

Annexe D

Travaux du Bureau sur l'environnement et le développement durable, 1990 à 1999

Référence	Titre	Ministères / Organismes
1999	Promotion du secteur minier	Ressources naturelles
	Les Services météorologiques	Environnement
	Stratégies de développement durable	24 ministères et organismes
	Les changements climatiques II	Environnement
	Information environnementale	Environnement
	Matières dangereuses	Défense nationale
	ALENA - Impact sur l'environnement	Revenu
	Conformité de la gestion des écosystèmes	Environnement
	Obligations internationales : élaboration de la position du Canada	
	La gestion du développement durable	
	La comptabilité du développement durable II	
	Assurer la durabilité de la pêche du saumon	Pêches et Océans
Décembre 1998	Pêches durables : Côte atlantique	Pêches et Océans
Mai 1998	Stratégies de développement durable	24 ministères et organismes
	Biodiversité	Environnement
	Respecter nos obligations internationales	
	Rendement du secteur public et du secteur privé	
	La mesure du rendement	
	La comptabilité du développement durable	
	Évaluation environnementale	Environnement
	Les changements climatiques	
Décembre 1997	Administration du rétablissement agricole des Prairies	Agriculture et Agroalimentaire
	Pêches et Océans Canada — Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource	Pêches et Océans
	La protection de la couche d'ozone	Environnement et 12 ministères et organismes
Octobre 1997 Chapitre 14	Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique	Pêches et Océans
Chapitre 15	Pêches et Océans Canada — Rationalisation et renouvellement : le poisson de fond de l'Atlantique	Pêches et Océans
Chapitre 16	Développement des ressources humaines Canada — La Stratégie du poisson de fond de l'Atlantique	Développement des ressources humaines
Avril 1997 Chapitre 4	Le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux	Environnement
Chapitre 10	Ressources naturelles Canada — L'efficacité énergétique	Ressources naturelles
Mars 1997	Premier rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable	

Annexe D (suite)

Référence	Titre	Ministères / Organismes
Novembre 1996 Chapitre 22	Lieux contaminés fédéraux — L'information de gestion sur les coûts et les passifs environnementaux	Secrétariat du Conseil du Trésor, Environnement, Défense nationale, Transports, Affaires indiennes et du Nord canadien
Chapitre 26	Le programme Travaux d'infrastructure Canada — Les leçons apprises	Secrétariat du Conseil du Trésor, Industrie, Affaires indiennes et du Nord canadien, Diversification de l'économie de l'Ouest, Bureau fédéral de développement régional (Québec), Agence de promotion économique du Canada atlantique
Chapitre 31	Parcs Canada : La protection du patrimoine naturel du Canada	Patrimoine canadien
Chapitre 39	Autres observations de vérification — EACL	Énergie atomique du Canada limitée
Mai 1996 Chapitre 2	La mise en oeuvre de la gérance environnementale au gouvernement fédéral	Environnement, tous les ministères
Chapitre 9	La protection des végétaux et la santé des animaux : inspection et réglementation	Agriculture et Agroalimentaire
Octobre 1995 Chapitre 11	Les systèmes de gestion de l'environnement : Une approche fondée sur des principes	Secrétariat du Conseil du Trésor, Environnement
Chapitre 15	Le projet de raccordement dans le détroit de Northumberland	Travaux publics et Services gouvernementaux
Mai 1995 Chapitre 2	Les déchets dangereux — La gestion d'un lourd héritage	Environnement
Chapitre 3	La gestion des déchets radioactifs par le gouvernement fédéral	Ressources naturelles, Commission de contrôle de l'énergie atomique
1994 Chapitre 9	Sciences et technologie — La gestion globale des activités fédérales dans le domaine des sciences et de la technologie	Certains ministères
Chapitre 10	Sciences et technologie — La gestion des activités scientifiques et technologiques dans les ministères et organismes	Environnement, Pêches et Océans, Industrie, Conseil national de recherches, Ressources naturelles
Chapitre 11	Sciences et technologie — La gestion du personnel scientifique dans certains établissements de recherche fédéraux	Environnement, Pêches et Océans, Industrie, Ressources naturelles, Secrétariat du Conseil du Trésor
Chapitre 12	Aperçu de la gestion des biens immobiliers fédéraux	Défense nationale, Travaux publics, Service correctionnel Canada, Affaires étrangères et Commerce international
Chapitre 15	La Commission de contrôle de l'énergie atomique — Organisme canadien de réglementation nucléaire	Commission de contrôle de l'énergie atomique
Chapitre 19	Les partenaires de l'environnement	Environnement
Chapitre 20	Environnement Canada — Service des glaces	Environnement
Chapitre 27	Défense nationale — Gestion de l'infrastructure	Défense nationale
Chapitre 34	Gestion et exploitation des immeubles à bureaux appartenant à l'État	Travaux publics

Annexe D (suite)

Référence	Titre	Ministères / Organismes
1993 **Chapitre 13**	Examen de la politique agro-alimentaire	Agriculture
Chapitre 14	Réduction de la pollution et assainissement des eaux douces	Environnement
Chapitre 15	Le Programme d'adaptation et de redressement de la pêche de la morue du Nord	Pêches et Océans
Chapitre 16	Le ministère des Forêts	Forêts
Chapitre 26	Les règlements sur les pâtes et papiers	Environnement
1992 **Chapitre 12**	Participation au Groupe de la Banque mondiale et au FMI	Finances
Chapitre 14	Les mégaprojets énergétiques	Énergie, Mines et Ressources
Chapitre 24	La protection civile au gouvernement fédéral	Protection civile, Transports, Environnement, Emploi et Immigration, Communications, Défense nationale, Santé nationale et Bien-être social, Énergie, Mines et Ressources, Industrie, Sciences et Technologie
1991 **Chapitre 7**	La gestion des parcs automobiles	Approvisionnements et Services, Défense nationale, Gendarmerie royale du Canada, Transports, Agriculture, Travaux publics
Chapitre 11	Conservation et Protection	Environnement
Chapitre 13	Activités de la région du Centre et de l'Arctique	Pêches et Océans
Chapitre 15	Douanes et Accise (Matières dangereuses)	Revenu national
1990 **Chapitre 18**	Ministère de l'Environnement	Environnement
Chapitre 19	Le Programme des affaires du Nord	Affaires indiennes et du Nord canadien
Chapitre 26	GRC — Application des lois fédérales	Gendarmerie royale du Canada

Table des matières

		Page
A	***Loi sur le vérificateur général***	A-1
B	***Loi sur la gestion des finances publiques*** **- Extraits de la Partie X**	B-1
C	**Rapports du Comité permanent des comptes publics à la Chambre des communes**	
	(Troisième session de la trente-cinquième législature, 1996-1997)	
	Troisième rapport (28 octobre 1996)	C-1
	Quatrième rapport (10 février 1997)	C-12
	Cinquième rapport (7 avril 1997)	C-17
	Sixième rapport (14 avril 1997)	C-24
	Septième rapport (15 avril 1997)	C-28
	Huitième rapport (17 avril 1997)	C-33
	Neuvième rapport (23 avril 1997)	C-34
D	**Rapport qui découle de la vérification du rapport du président du Conseil du Trésor au Parlement : rapports annuels et résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État mères, présentés au Parlement**	D-1
E	**Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada**	E-1

ANNEXE A
LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

L.R.C., ch. A–17
Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et le contrôle du développement durable.
1995, ch. 43, art. 1.

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. *Loi sur le vérificateur général*. 1976–77, ch. 34, art. 1.

DÉFINITIONS

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« commissaire » « commissaire » Le commissaire à l'environnement et au développement durable nommé en application du paragraphe 15.1 (1).

« développement durable » « développement durable » Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

« ministère » « ministère » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« ministère de catégorie I » « ministère de catégorie I »

a) Tout ministère mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques;*

b) tout ministère ayant fait l'objet de la directive prévue au paragraphe 24(3);

c) tout ministère, au sens de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, mentionné à l'annexe.

« ministre compétent » « ministre compétent » S'entend au sens de l'article 2 de la *Loi sur la gestion des finances publiques.*

« registraire » « registraire » La Banque du Canada et un agent comptable nommé en vertu de la partie IV de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« société d'État » « société d'État » S'entend au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

« stratégie de développement durable » « stratégie de développement durable » Stratégie comportant les objectifs et plans d'action d'un ministère de catégorie I en vue de promouvoir le développement durable.

« vérificateur général » « vérificateur général » Le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1). 1976–77, ch. 34, art. 2; 1984, ch. 31, art. 14; 1995, ch. 43, art. 2.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse

du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante–cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions. 1976–77, ch. 34, art. 3.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de cette loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension de la fonction publique*. 1976–77, ch. 34, art. 4; 1980–81–82–83, ch. 50, art. 23, ch. 55, art. 1.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Trésor et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. 1976–77, ch. 34, art. 5.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les Comptes publics en vertu de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. 1976–77, ch. 34, art. 6; 1980–81–82–83, ch. 170, art. 25.

Rapports à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général établit à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel; il peut également établir à son intention — outre les rapports spéciaux prévus aux paragraphes 8(1) ou 19(2) et le rapport établi par le commissaire en application du paragraphe 23(2) — au plus trois rapports supplémentaires par année. Dans chacun de ces rapports :

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau;

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

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

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont pas été versés au Trésor lorsque cela

est légalement requis;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

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

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

f) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'effet de ces dépenses sur l'environnement dans le contexte du développement durable.

Dépôt du rapport annuel devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis au président de la Chambre au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte; ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception.

Préavis de l'objet du rapport supplémentaire

(4) Le vérificateur général adresse au président de la Chambre des communes un préavis circonstancié de tout rapport supplémentaire qu'il entend soumettre en vertu du paragraphe (1).

Dépôt du rapport supplémentaire devant la Chambre des communes

(5) Le rapport supplémentaire est soumis au président de la Chambre des communes le trentième jour suivant le préavis ou à l'expiration du délai plus long qui y est indiqué; le président doit déposer le rapport devant la Chambre sans délai ou, si elle ne siège pas, dans les quinze jours de séance qui suivent sa réception. 1976–77, ch. 34, art. 7; 1994, ch. 32, art. 1 et 2; 1995, ch. 43, art. 3.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du prochain rapport en vertu du paragraphe 7(1).

Soumission des rapports au président et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 19(2) sont soumis au président de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si elle ne siège pas, le premier jour de séance ultérieur. 1976–77, ch. 34, art. 8; 1994, ch. 32, art. 3.

Examen

9. Le vérificateur général :

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire;

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui–ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis. 1976–77, ch. 34, art. 9.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de

deniers publics. 1976–77, ch. 34, art. 10.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada. 1976–77, ch. 34, art. 11.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de l'administration publique fédérale des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler ces faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor. 1976–77, ch. 34, art. 12.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi fédérale qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui–ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une société d'État, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la société et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux–ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la partie I de la *Loi sur les enquêtes*. 1976–77, ch. 34, art. 13.

Utilisation des rapports des vérificateurs des sociétés d'État

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une société d'État ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute société d'État d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une société d'État n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui–ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette société de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. 1976–77, ch. 34, art. 14.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction*

publique.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois fédérales et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* confère à celle–ci, à l'exception de celles visées dans cette loi à l'article 21 en matière d'appel et à l'article 34 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau. 1976–77, ch. 34, art. 15: 1992, ch. 54, art. 79.

Nomination du commissaire

15.1 (1) Le vérificateur général nomme, conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, un cadre supérieur relevant directement du vérificateur général et appelé commissaire à l'environnement et au développement durable.

Fonctions

(2) Le commissaire aide le vérificateur général à remplir ses fonctions en matière d'environnement et de développement durable. 1995, ch. 43, art. 4.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur la gestion des finances publiques* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 7(1)e) et des articles 11 à 13 de cette loi. 1976–77, ch. 34, art. 16.

Normes de classification

17. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui–ci. 1976–77, ch. 34, art. 18.

Délégation

18. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au–dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général. 1976–77, ch. 34, art. 19.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

19. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes. 1976–77, ch. 34, art. 20.

Attribution des crédits

20. Les dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques* relatives au chapitre des dotations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général. 1976–77, ch. 34, art. 21.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du

21. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé

bureau du vérificateur général

d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent. Ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si elle ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs. 1976–77, ch. 34, art. 22.

DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mission

21.1 Le commissaire a pour mission d'assurer le contrôle des progrès accomplis par les ministères de catégorie I dans la voie du développement durable, concept en évolution constante reposant sur l'intégration de questions d'ordre social, économique et environnemental, et tributaire, notamment, de la réalisation des objectifs suivants :

a) l'intégration de l'environnement et de l'économie;

b) la protection de la santé des Canadiens;

c) la protection des écosystèmes;

d) le respect des obligations internationales du Canada;

e) la promotion de l'équité;

f) une approche intégrée pour la planification et la prise de décisions, grâce à l'évaluation des solutions économiques en fonction de leurs effets sur l'environnement et les ressources naturelles, et l'évaluation des solutions écologiques en fonction de leurs effets sur l'économie;

g) la prévention de la pollution;

h) le respect de la nature et des besoins des générations à venir. 1995, ch. 43, art. 5.

Pétition

22. (1) S'il reçoit d'une personne résidant au Canada une pétition portant sur une question environnementale relative au développement durable et relevant de la compétence d'un ministère de catégorie I, le vérificateur général ouvre un dossier et transmet la pétition, dans les quinze jours suivant sa réception, au ministre compétent du ministère concerné.

Accusé de réception

(2) Dans les quinze jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre en accuse réception et transmet copie de l'accusé de réception au vérificateur général.

Réponse du ministre

(3) Dans les cent vingt jours suivant celui où il reçoit la pétition, le ministre fait parvenir au pétitionnaire sa réponse et en transmet copie au vérificateur général. Il peut toutefois, dans ce délai, prolonger celui–ci en avisant personnellement le pétitionnaire, avec copie de l'avis au vérificateur général, qu'il lui est impossible de s'y conformer.

Plusieurs signataires

(4) S'il y a plusieurs signataires, il suffit au ministre de transmettre l'accusé de réception, l'avis, le cas échéant, et sa réponse à l'un d'entre eux. 1995, ch. 43, art. 5.

Contrôle

23. (1) Le commissaire effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour :

a) contrôler la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle–ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle–ci;

b) assurer le suivi des réponses transmises par les ministres en application du paragraphe 22(3).

Rapport du commissaire

(2) Le commissaire établit au nom du vérificateur général et à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur toute question environnementale ou autre relative au développement durable qui, à son avis, doit être portée à la connaissance de la chambre, notamment :

a) la mesure dans laquelle chaque ministère de catégorie I a réalisé les objectifs prévus par sa stratégie de développement durable, une fois celle–ci déposée conformément à l'article 24, et mis en oeuvre les plans d'action de celle–ci;

b) le nombre de pétitions reçues aux termes du paragraphe 22(1), leur objet et l'état du dossier;

c) les cas d'exercice des pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par les paragraphes 24(3) à (5).

Dépôt du rapport

(3) Le rapport est présenté au président de la Chambre des communes, puis déposé devant la chambre dans les quinze premiers jours de séance de celle–ci suivant la réception du rapport. 1995, ch. 43, art. 5.

Dépôt de la stratégie de développement

24. (1) Le ministre compétent de chaque ministère de catégorie I dépose devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable de celui–ci dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent paragraphe. Toutefois, dans le cas du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe, la stratégie doit être déposée avant soit le second anniversaire de la date où il l'est devenu, soit, si elle est antérieure à cet anniversaire, la date fixée par le gouverneur en conseil en application du paragraphe (4).

Révision de la stratégie et dépôt

(2) Le ministre compétent fait réviser au moins tous les trois ans la stratégie de développement durable du ministère de catégorie I en cause et fait déposer la stratégie révisée devant la Chambre des communes dans les quinze premiers jours de séance de celle–ci suivant la révision.

Assujettissement

(3) Sur recommandation du ministre compétent d'un ministère qui n'est pas mentionné à l'annexe I de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le gouverneur en conseil peut assujettir, par une directive à cet effet, le ministère aux obligations prévues aux paragraphes (1) et (2).

Date fixée par le gouverneur en conseil

(4) Pour l'application du paragraphe (1), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre compétent, fixer la date avant laquelle doit être déposée devant la Chambre des communes la stratégie de développement durable du ministère qui devient un ministère de catégorie I après l'entrée en vigueur du présent paragraphe.

Règlements

(5) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation du ministre de l'Environnement, prescrire la forme et le contenu de la stratégie de développement durable. 1995, ch. 43, art. 5.

ANNEXE B

LOI SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

L.R., c. F-11

Extraits de la Partie X

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Gestion financière

Documents comptables

131. (1) Chaque société d'État mère veille, tant en ce qui la concerne qu'en ce qui concerne ses filiales à cent pour cent :

a) à faire tenir des documents comptables;

b) à mettre en oeuvre, en matière de finances et de gestion, des moyens de contrôle et d'information et à faire appliquer des méthodes de gestion.

Idem

(2) Pour l'application du paragraphe (1), la société veille, dans la mesure du possible à ce que :

a) ses actifs et ceux de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) ses opérations et celles de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et les règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions qui ont été données à la société;

c) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles et de celles de chaque filiale s'effectue dans de bonnes conditions de rentabilité et à ce que ses opérations et celles de la filiale soient réalisées avec efficacité.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement reconnus, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les éventuels règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société

d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement reconnus. 1991, ch. 24, art. 41.

Rapports du vérificateur

Rapport annuel du vérificateur

132. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements sur?:

a) les états financiers prévus à l'article 131 et les états financiers révisés prévus au paragraphe 133(3);

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants :

a) des énoncés distincts indiquant si, selon le vérificateur :

(i) les états financiers sont présentés sincèrement en conformité avec les principes comptables généralement reconnus appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis sous tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, l'acte constitutif et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont été données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de la compétence du vérificateur dans le cadre de l'établissement du rapport et qui, selon lui, devraient être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut établir des rapports distincts sur les états mentionnés à l'alinéa (1)a) et sur les renseignements visés à l'alinéa (1)b) si, selon lui, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 150(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports (6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens (7) Le vérificateur d'une société d'État procède aux examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne (8) Le vérificateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1991, ch. 24, art. 42.

Erreurs et omissions 133. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et, le cas échéant, le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans un état financier sur lequel le vérificateur ou un de ses prédécesseurs a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en conformité avec l'article 132.

Idem (2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission visée au paragraphe (1), ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime qu'elle est importante.

Rectificatif (3) À la suite de l'avis prévu au paragraphe (2), la société établit un état financier révisé et, s'il y a lieu, le vérificateur ou son prédécesseur apporte un rectificatif au rapport; un exemplaire du document en cause est remis au ministre de tutelle. 1984, ch. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination 134. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le révoquer à tout moment, après consultation du conseil d'administration par le ministre de tutelle.

Vérificateur général (2) À compter du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem (3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui.

Exception (4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque le rapport visé au paragraphe 132(1) est à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient cette filiale nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; le paragraphe (6) et les articles 135 à 137 s'appliquent alors à ce vérificateur comme s'il s'agissait de la filiale.

Conditions de nomination (5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, fixer les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement (6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Prolongation du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), s'il n'est pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant. 1984, ch. 31, art. 11.

Conditions requises

135. (1) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(2) Pour l'application du présent article :

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé :

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, par un fiduciaire, un représentant légal, un mandataire ou un autre intermédiaire, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(3) Le vérificateur d'une société d'État mère doit démissionner dès qu'à sa connaissance il ne remplit plus les conditions requises par le présent article. 1984, ch. 31, art. 11.

Maintien des restrictions spéciales

136. Les articles 134 et 135 n'ont pas pour effet de permettre la nomination, le renouvellement ou la poursuite du mandat à titre de vérificateur d'une société d'État mère, de personnes qui ne satisfont pas aux conditions d'aptitude correspondantes prévues par une autre loi fédérale. 1984, ch. 31, art. 11.

Démission

137. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis écrit ou, si elle est ultérieure, à la date que précise l'avis. 1984, ch. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

138. (1) Chaque société d'État mère fait procéder à un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si, dans la mesure du possible, la mise en oeuvre des moyens et l'application des méthodes visés à l'alinéa 131(1)b) se sont effectuées pendant la période considérée, conformément aux dispositions des alinéas 131(2)a) et c).

Périodicité

(2) Les examens spéciaux sont au moins quinquennaux; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de

tutelle ou du conseil d'administration de la société en cause.

Plan d'action

(3) Avant de procéder à ses travaux, l'examinateur étudie les moyens et méthodes de la société visée et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend appliquer; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de celle-ci.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés :

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il les juge utilisables, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 131(3). 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport

139. (1) Ses travaux terminés, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) comporte notamment les éléments suivants :

a) un énoncé indiquant si, selon l'examinateur, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe 138(3), il peut être garanti que, dans la mesure du possible, les moyens et méthodes étudiés n'ont pas de défauts graves;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure l'examinateur s'est fié aux résultats d'une vérification interne. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au ministre de tutelle

140. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du ministre de tutelle, les lui transmet, après consultation du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, des conseils de la société et de la filiale, dans un rapport spécial dont il remet un exemplaire aux conseils consultés. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport spécial au Parlement

141. L'examinateur d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe III, s'il estime que le rapport visé au paragraphe 139(1) contient des renseignements à porter à l'attention du Parlement, établit à leur sujet, après consultation du ministre de tutelle et du conseil d'administration de la société ou, dans le cas d'une filiale, du ministre et des conseils de la société et de la filiale, un rapport spécial destiné à être incorporé dans le rapport annuel suivant de la société et dont il remet un exemplaire au ministre, aux conseils consultés et au vérificateur général. 1984, ch. 31, art. 11.

Examinateur

142. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), c'est le vérificateur d'une société d'État mère qui est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Le gouverneur en conseil, s'il estime contre-indiqué de voir confier l'examen spécial au vérificateur de la société d'État mère, peut, après consultation du conseil d'administration de la société par le ministre de tutelle, en charger un autre vérificateur

remplissant les conditions requises; il peut également révoquer ce dernier à tout moment, après pareille consultation.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial se porte de façon distincte sur une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale nomme à cet effet, après consultation du conseil d'administration de celle-ci, un vérificateur remplissant les conditions requises.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les articles 135 et 137 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, l'article 135 ne s'applique pas à lui. 1984, ch. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

143. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vérificateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter sur toute question qui, selon eux, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 132(2)b) ou l'article 141. 1984, ch. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

144. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès aux registres, livres, comptes, pièces justificatives et autres documents de la société ou de ses filiales.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports prévus par la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) Les administrateurs d'une société d'État doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur de la société :

a) recueillir auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports prévus par la présente section;

b) fournir les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. 1991, ch. 24, art. 50.

Orientations

Restrictions

145. La présente partie ou ses règlements n'ont pas pour effet d'autoriser le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans son acte constitutif;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions touchant les activités ou les orientations de la société prises par celle-ci ou le gouvernement du Canada. 1984, ch. 31, art. 11.

Immunité

Immunité relative

146. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère ou d'une filiale à cent pour cent, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou de ses règlements. 1991, ch. 24, art. 43.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

147. (1) Il est rendu compte au président du Conseil du Trésor des montants versés au vérificateur ou examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les frais qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 132, 139, 140 ou 141 figurent dans son rapport annuel suivant et sont supportés par son bureau. 1984, ch. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution de comité

148. (1) Chaque société d'État mère dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre membres constitue un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas prise parmi ses dirigeants ou salariés ou ceux d'une personne morale de son groupe.

Idem

(2) Dans le cas où il se compose de moins de quatre membres, le conseil d'administration fait office de comité de vérification de la société, il est dès lors chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci, ces dispositions s'interprètant en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes :

a) réexaminer les états financiers à incorporer dans le rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 131(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 132(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés aux articles 138 à 141 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, l'acte constitutif ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; en outre, sur demande d'un membre du comité de vérification, ils doivent assister aux réunions du comité, ou à telles d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au paragraphe 132(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent à elle, compte tenu des adaptations de circonstance, comme si :

a) toute mention d'une société d'État mère était une mention de la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)a) du rapport annuel de la société était une mention de celui de la société d'État mère qui détient la filiale. 1991, ch. 24, art. 50.

Rapports

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

149. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, selon lui, pourraient avoir, par rapport aux objectifs de la société, des conséquences importantes sur les résultats de celle-ci, y compris, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

150. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les

quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi en comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les éléments suivants :

a) les états financiers de la société visés à l'article 131;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 132(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor sur les résultats de la société et, le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent, par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

En outre, le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres obligations que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements à porter dans les rapports annuels et la présentation matérielle de ces renseignements. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport global

151. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice se termine au plus tard le 31 juillet.

Renvoi en comité

(2) Le rapport global déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement désigné ou constitué pour étudier les questions touchant aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les éléments suivants :

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, en leur nom ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. 1984, ch. 31, art. 11.

Rapport annuel

152. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, au plus tard le 31 décembre, un exemplaire du rapport indiquant les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt avant le 31 juillet précédent, les délais à observer pour le dépôt et les dates effectives de celui-ci.

Attestation

(2) Le vérificateur général atteste, dans son rapport annuel à la Chambre des communes, l'exactitude des renseignements que contient le rapport déposé conformément au paragraphe (1). 1991, ch. 24, art. 44.

ANNEXE C

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 28 octobre 1996

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TROISIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 1 du rapport du vérificateur général de mai 1996 (Autres observations de vérification — Revenu Canada). Le Comité a tenu des réunions sur le sujet avec des représentants du ministère des Finances, de Revenu Canada et du Bureau du vérificateur général le 16 mai et le 2 octobre 1996.

Introduction

Le Comité permanent des comptes publics remercie le vérificateur général de son rapport et de la souplesse dont il a fait preuve en acceptant de comparaître devant le Comité à plusieurs reprises. Il le remercie tout particulièrement de lui avoir signalé la question des biens canadiens imposables et la décision qui a été prise en décembre 1991.

Le Comité reconnaît l'importance du travail du vérificateur général et se réjouit de l'excellente relation de ce dernier avec le Comité. Le Comité tient également à remercier tous ceux qui ont pris le temps de répondre à ses questions concernant le chapitre 1 du Rapport du vérificateur général de mai 1996.

Les questions soulevées dans le chapitre 1 de ce rapport en ce qui concerne l'imposition des émigrants ont été renvoyées au Comité permanent des finances et au Comité permanent des comptes publics. Après avoir entendu de nombreux témoins et examiné divers points se rapportant à la fois au processus et à la politique liée aux décisions rendues en 1985 et 1991, le Comité permanent des finances a déposé son rapport en septembre 1996, lequel comprend une série de recommandations qui auront une incidence sur le processus des décisions anticipées et sur la politique relative à l'imposition des émigrants.

Le 2 octobre 1996, le ministre des Finances a déposé un avis de motion des voies et moyens qui prévoit la mise en oeuvre des recommandations de ce comité concernant la politique ainsi qu'un resserrement des règles du Canada régissant la migration des contribuables, qui sont déjà très rigoureuses. Le Comité est heureux de constater que le vérificateur général est satisfait de la réponse du gouvernement aux questions soulevées dans son rapport.

Le Comité cite à cet égard les observations que le vérificateur général a formulées le 2 octobre 1996 concernant la déclaration du ministre des Finances :

> **Permettez–moi d'exprimer mon avis sur le sujet. Je dois d'abord dire que nous avons pris connaissance de l'annonce du ministre des Finances seulement cet après–midi, juste avant le début des audiences; par conséquent, je n'ai que des commentaires préliminaires à formuler et j'aurai besoin d'un peu plus de temps pour examiner les détails techniques.**

En tenant compte de cette réserve, je dirais quand même que la réponse paraît, à première vue, couvrir passablement bien les points que nous avons soulevés et je me réjouis du sérieux avec lequel nos préoccupations ont été traitées.

Il semble que les changements proposés clarifieront une fois pour toutes les dispositions législatives et qu'ils s'harmonisent avec ce qui, d'après moi, constitue l'objectif fondamental de la législation, de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et du Parlement. En fait, j'ai tout de suite remarqué que certains des changements techniques s'apparentaient étroitement à quelques–uns des commentaires contenus dans notre témoignage devant le Comité des finances. Donc, d'après ce que j'ai vu jusqu'ici, les modifications semblent régler les problèmes que nous avions signalés.

Une bonne partie des personnes qui ont comparu devant le Comité permanent des finances au sujet des décisions de 1985 et 1991 ont aussi été entendues par le Comité permanent des comptes publics, qui désire signaler, dans le présent rapport, plusieurs des questions qui ressortent du témoignage de ces personnes.

Documentation

Le Comité s'inquiète du peu de documentation existant sur les réunions du 23 décembre 1991, où des fonctionnaires ont discuté de ces décisions. À son avis, toutes les décisions ayant trait à l'interprétation de la politique fiscale devraient être bien documentées, cohérentes et transparentes.

Le Comité admet cependant que la ministre du Revenu national, après avoir été avisée de ce problème en mai 1996, a pris immédiatement les mesures nécessaires pour s'assurer que toute interprétation de la politique fiscale soit consignée en bonne et due forme.

Décisions anticipées en matière d'impôt

Le Comité a aussi examiné la question de l'opportunité de la décision anticipée de 1991. Il a mentionné que l'ambiguïté de la législation a compliqué la détermination de Revenu Canada à cet égard. Le vérificateur général, a confirmé qu'il y avait d'importantes ambiguïtés dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* en ce qui concerne la notion de bien canadien imposable. Voici son propos : «Cette observation met en lumière d'importantes ambiguïtés contenues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* par rapport à la notion de bien canadien imposable.»

Devant cette législation ambigüe, Revenu Canada a consulté le ministère des Finances et le ministère de la Justice. Comme il a reçu l'avis qu'une décision positive serait conforme à la loi et à sa politique, le Comité ne peut reprocher à Revenu Canada d'avoir rendu cette décision anticipée en matière d'impôt.

Intégrité des fonctionnaires visés

Dans son enquête sur cette question, le Comité n'a trouvé aucun élément qui permettrait de mettre en doute l'intégrité des fonctionnaires qui ont participé à la prise de cette décision anticipée. Il a cité à cet égard les paroles mêmes du vérificateur général qui s'est exprimé ainsi devant le Comité :

Dans les échanges que nous avons eus avec Revenu Canada — et nous en avons eus beaucoup surtout depuis que je suis vérificateur général —, je n'ai jamais eu l'occasion ou senti le besoin de mettre en doute l'intégrité des hauts fonctionnaires du Ministère.

Recommandations

1. Le Comité recommande que les conclusions de fond du Comité permanent des finances, telles qu'elles figurent à l'annexe du troisième rapport du Comité des finances, soit adoptées.

2. Le Comité croit que les problèmes relevés, c'est–à–dire les lacunes du système visant à garantir l'uniformité des décisions, le manque de documentation et la non–publication des décisions, existaient au moment où les décisions anticipées ont été rendues en 1985 et 1991. Il signale cependant que le processus des décisions anticipées a été modifié depuis pour tenir compte des préoccupations exprimées par le vérificateur général et des recommandations du Comité permanent des finances.

Le Comité recommande à la ministre du Revenu national de veiller à ce que le processus des décisions anticipées continue d'être amélioré à l'avenir afin qu'il réponde pleinement aux objectifs de transparence, d'uniformité et de documentation du Ministère.

3. Le Comité recommande, suite à l'annonce par la ministre du Revenu national qu'à l'avenir toute interprétation de la politique fiscale serait documentée en bonne et due forme, que celle–ci dépose la procédure qui devra être suivie pour documenter les décisions importantes.

Les opinions dissidentes du Bloc québécois et du Parti réformiste ainsi que l'opinion complémentaire de Denis Paradis sont annexées au présent rapport.

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

Un exemplaire des Procès–verbaux pertinents (fascicule no 2 qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Michel Guimond

Opinion dissidente — Scandale des fiducies familiales

Bloc Québécois

L'institutionnalisation d'un camouflage éhonté

Introduction

Le dépôt de ce nouveau rapport par la majorité libérale du Comité des Comptes publics sur le scandale des fiducies familiales s'inscrit tout droit dans la lignée du camouflage en règle par le gouvernement d'un scandale financier et fiscal sans précédent au Canada. Le Comité des Comptes publics devait faire toute la lumière sur les événements nébuleux entourant la décision anticipée du 23 décembre 1991, laissant au Comité des Finances la partie technique des modifications fiscales nécessaires.

Au lendemain du dévoilement de ce scandale, plusieurs députés libéraux du Comité se montraient outrés par les agissements de Revenu Canada et du ministère des Finances. Les députés libéraux récalcitrants sont vite rentrés dans les rangs de la partisanerie gouvernementale qui tente par tous les moyens de protéger des intérêts très, très hauts placés et dont les implications financières ne sont plus à démontrer.

Aucun manque d'intégrité ?

Pour justifier son ineptie et son manque de courage, la majorité libérale soutient que « le Comité n'a trouvé aucun élément qui permettait de mettre en doute l'intégrité des fonctionnaires qui ont participé à la prise de cette décision anticipée. » (Rapport majoritaire, p.5) Il est hypocrite et même naïf de la part des députés libéraux de prétendre pouvoir se prononcer sur l'intégrité des fonctionnaires concernés. Toutes les actions des députés libéraux lors des réunions du Comité consistaient en une tentative éhontée de noyer le poisson en tentant de masquer les faits.

Peuvent–ils vraiment prétendre faire toute la lumière sur ce scandale ? Ils ont, tout d'abord, refusé que le Comité remplisse pleinement son mandat. Ils ont, ensuite, refusé que le Comité se serve de tous ses pouvoirs d'enquête. Ils ont, aussi, refusé que le Comité entende tous les fonctionnaires concernés. Puis, finalement, ils ont refusé que le Comité tienne plus que deux réunions sur ce scandale. Faire toute la lumière? C'était bien le dernier objectif des députés libéraux.

Ces derniers ont beau vouloir s'appuyer sur les déclarations du Vérificateur général (rapport majoritaire, p.5), ils omettent délibérément de préciser que le Vérificateur général spécifie clairement que : « ... nous n'avons pas fait une enquête axée sur ces points–là (ingérence ou manque d'intégrité). Notre enquête était axée sur l'interprétation technique qui a été donnée à la demande de l'interprétation. » (Comité des Comptes publics, le 8 mai 1996 et le 2 octobre 1996)

Or, le rôle de s'assurer de l'intégrité des fonctionnaires revient précisément au Comité des Comptes publics, gardien de l'imputabilité gouvernementale. La majorité libérale au sein du Comité a clairement abdiqué ses responsabilités. En effet, l'analyse des quelques témoignages présentés au Comité démontre l'aveuglement volontaire dont ont fait preuve les députés libéraux.

Incohérences, inexactitudes, manquements et versions divergentes

Plus d'une dizaine d'incohérences, d'inexactitudes, de manquements et de versions divergentes sont ressortis tout au long des témoignages, notamment du sous–ministre du Revenu, Pierre Gravelle, acteur de premier plan lors de la décision du 23 décembre 1991. En refusant d'en noter une seule, les députés libéraux, ont réussi à institutionnaliser ce scandale en mettant au service du gouvernement le seul Comité du Parlement chargé de veiller à l'imputabilité de l'appareil gouvernemental. Voici quelques exemples du manque de courage et de la mauvaise volonté de la majorité libérale :

- Tout d'abord, une note d'information rédigée le dimanche 22 décembre 1991 par un fonctionnaire de Revenu Canada, sur sa propre initiative, rendait une décision défavorable à l'endroit du contribuable. Commentant cette fameuse note, le sous–ministre du Revenu a prétendu que cette note d'information n'était qu'une procédure de routine au cas où une décision défavorable serait rendue (Comité des Comptes publics, le 2 octobre 1996). Il s'avère que le Vérificateur général, pour qui cette note a beaucoup d'importance, entendait pour la première fois cette explication de Revenu Canada, cette même journée, lors de la réunion du Comité (Comité des Comptes publics, le 2 octobre 1996). Pourtant, Revenu Canada et le Vérificateur général travaillent ensemble depuis des mois sur ce dossier. Les libéraux n'en font aucune mention dans leur rapport.

- Ensuite, Revenu Canada refuse habituellement de rendre des décisions anticipées sur des transactions passées. Or, le Vérificateur général fait clairement ressortir que la décision de Revenu Canada portait sur des transactions passées. Même à la dernière réunion du Comité, les divergences entre Revenu Canada et le Vérificateur général persistaient. Aucune mention, encore une fois, dans le rapport des libéraux.

- De plus, le sous–ministre du Revenu a reconnu que les incidences fiscales de la décision anticipée n'avaient pas été évaluées. Ainsi, Revenu Canada a permis le transfert de plus de 2 milliards vers les États–Unis sans payer d'impôt et ce, sans mesurer les impacts possibles sur l'assiette fiscale du Canada d'une décision d'une telle importance. Les libéraux refusent d'inclure ces graves manquements dans leur rapport.

- Puis, le sous–ministre du Revenu a avoué lors de la dernière réunion que l'avis de renonciation signé par le contribuable n'avait aucune valeur légale et qu'il ne pouvait retracer avec certitude la fiducie familiale aux États–Unis. Tous des manquements graves et des gestes qui mettent en danger l'assiette fiscale du Canada. La majorité libérale ferme les yeux et n'en fait toujours aucunement mention dans son rapport.

- Enfin, le 16 mai 1996, le sous–ministre du Revenu indique au Comité des Comptes publics qu'il était au courant d'un débat durant tout le mois de décembre 1991 sur la décision anticipée du 23 décembre 1991. Par contre, dans son témoignage du 2 octobre 1996 devant le même Comité, le sous–ministre nous indique qu'il a été mis au courant seulement le 20 décembre 1991. Comme par hasard, la version donnée le 2 octobre 1996 cadrait beaucoup mieux dans la justification de la fameuse note d'information du 22 décembre 1991, déposée cette même journée au Comité. Encore une fois, les libéraux omettent délibérément dans leur rapport cet important détail.

La seule chose qui commence à éclairer les canadiens dans le scandale des fiducies familiales ce n'est pas ce qui ne se retrouve dans le rapport des députés libéraux, mais plutôt ce qui volontairement ne s'y retrouve pas.

Manipulation gouvernementale

La liste des incohérences, des inexactitudes, des manquements et des versions divergentes pourraient s'allonger encore de nombreux exemples. Dès le début des travaux du Comité, la majorité libérale, manifestement manipulée par le gouvernement, a empêché le Comité des Comptes publics de faire toute la lumière sur le scandale des fiducies familiales.

Le rapport majoritaire vient couronner cet effort manifeste du gouvernement d'enterrer ce scandale et de taire la vérité pour éviter de s'éclabousser eux–mêmes. Le gouvernement tente, par tous les moyens, d'empêcher les Canadiens de connaître toute la vérité sur ces manoeuvres fiscales et financières qui ont probablement coûté des milliards de dollars au fisc canadien.

Les députés du Bloc Québécois s'interrogent aussi sur l'attitude du sous–ministre des Finances, David Dodge, qui en agressant verbalement le Vérificateur général lors de la dernière réunion du Comité, a outrepassé toutes les règles de respect. Son comportement inacceptable et irrespectueux démontre l'arrogance du gouvernement envers une des plus importantes institutions de notre système parlementaire.

Recommandation

C'est honteux et, malheureusement pour le gouvernement, c'est loin d'être terminé. C'est pourquoi, nous, les députés du Bloc Québécois, par cette opinion dissidente, faisons la recommandation suivante :

> **Que soit mise en place une commission spéciale d'enquête, indépendante du gouvernement, avec comme mandat de faire toute la lumière sur les événements entourant la décision du 23 décembre 1991 et sur l'utilisation, par la suite, de cette échappatoire fiscale par d'autres riches familles canadiennes.**

Conclusion

Sans une enquête neutre et indépendante de toute partisanerie du gouvernement libéral, la lumière ne pourra jamais être faite sur ce scandale. Et si le gouvernement n'a rien à cacher, n'a personne à protéger et n'a rien à se reprocher comme il le prétend, qu'est–ce qui l'empêchera de mettre en place une telle commission d'enquête qui le blanchira certainement de tout blâme. Du moins, c'est que le gouvernement nous répète depuis 6 mois !

Michel Guimond, député
Yves Rocheleau, député
Pierre de Savoye, député

Opinion dissidente du Parti réformiste au Comité permanent des comptes publics

Le jeudi 24 octobre 1996

Respectueusement soumis par :

Jim Silye, député
John Williams, député

C'est à regret que le Parti réformiste du Canada dépose ce rapport minoritaire. Il espérait que, après avoir examiné le chapitre 1 du rapport du vérificateur général de mai 1996 et questionné des témoins à son sujet, les membres du Comité déposeraient un rapport unanime. Malheureusement, les trois partis n'en sont pas venus aux mêmes conclusions.

Dans son rapport, le vérificateur général soulève les questions de l'imposition des biens canadiens imposables qui sortent du Canada et du processus des décisions anticipées en matière d'impôt.

Les auteurs du rapport majoritaire exposent correctement les mesures que le ministère des Finances a prises pour clarifier les dispositions fiscales ambiguës concernant l'imposition des émigrants et colmater les échappatoires concernant l'imposition de biens canadiens au moment de l'émigration d'un contribuable.

Cependant, lorsqu'il s'agit de décrire ce qui s'est passé en 1991, ils omettent ou négligent certains faits et, par conséquent, tirent des conclusions fort différentes des nôtres.

Dans la section intitulée Documentation, ils trouvent préoccupant le manque de documentation, mais n'explique pas pourquoi. La documentation de Revenu Canada est claire et abondante jusqu'aux réunions du 23 décembre 1991, le jour où la décision finale a été rendue. Mais il n'existe aucun compte rendu des réunions qui ont eu lieu ce jour–là.

La décision finale va à l'encontre de toutes les opinions documentées avant le 23 décembre 1991, lesquelles montrent montre clairement que Revenu Canada s'opposait à une décision favorable au contribuable.

Dans les notes de service qu'ils lui ont envoyées le 18 et le 20 décembre 1991, les hauts fonctionnaires informent le sous–ministre du Revenu national que le ministère n'est pas en mesure de rendre une décision favorable. En fait, même le Comité d'examen des décisions de Revenu Canada a décidé, le 12 décembre 1991, qu'il ne fallait pas rendre une décision favorable.

En l'absence de comptes rendus des réunions du 23 décembre 1991, réunions auxquelles les ministères des Finances et de la Justice sont apparemment parvenus à régler la question de politique et les questions juridiques, rien ne prouve que des arguments contraires ont été examinés et il n'y a pas de lien entre les recommandations portant jusqu'à cette date de rendre une décision défavorable et d'autres analyses et documents. Le vérificateur général craint que la décision fiscale relative à l'opération n'ait frustré l'intention du législateur.

En outre, la preuve montre que, pour rendre l'opération acceptable, Revenu Canada a rendu une décision favorable à condition que le contribuable fournisse une renonciation et prenne l'engagement de ne pas invoquer le traité fiscal entre le Canada et les États–Unis. Il en ressort clairement que, jusqu'au 23 décembre 1991, Revenu Canada avait raison de croire que les opérations envisagées frustraient l'intention du législateur. Mais qu'est–ce qui s'est passé le 23 décembre 1991????

Dans son rapport, le vérificateur général se demande également si, étant donné que le contribuable avait déjà effectué une partie de l'opération, les fonctionnaires du ministère n'ont pas enfreint la politique sur les décisions anticipées en matière d'impôt sur le revenu. Une fois une opération terminée, Revenu Canada ne peut pas rendre une décision anticipée puisqu'il se trouve devant un fait accompli.

Les auteurs du rapport majoritaire essaient d'excuser les fonctionnaires du ministère en faisant ressortir l'ambiguïté de la législation. Les fonctionnaires soutiennent qu'ils examinaient des opérations proposées. Cependant, ils admettent que, pour rendre l'opération acceptable, ils se sont entendus avec le contribuable pour qu'ils fournissent une renonciation et un engagement. Cette entente parallèle à la décision prouve que, en fait, l'opération avait été effectuée. Il semble donc qu'une décision anticipée en matière d'impôt n'était pas de mise et enfreignait la politique ministérielle et qu'elle n'aurait pas dû être rendue.

La décision est une erreur de la part des fonctionnaires et elle est injuste à l'égard des autres contribuables d'autant plus qu'elle n'a été rendue publique que plusieurs années après. Par conséquent, les autres contribuables étaient dans l'ignorance des actions du ministère et des avantages dont avaient bénéficié ceux qui sont visés par la décision. Lorsque la décision a été rendue publique, l'obligation de fournir une renonciation et un engagement a été passée sous silence.

En critiquant la façon dont le ministère s'est comporté dans cette affaire, nous ne faisons pas un procès d'intention aux fonctionnaires concernés ni ne remettons en doute leur intégrité ni ne suggérons qu'ils ont fait quelque chose de répréhensible en rendant cette décision, mais nous croyons qu'ils se sont trompés et qu'il y a eu irrégularité dans le processus décisionnaire.

Nous croyons que Revenu Canada aurait dû, en consultation avec le ministère des Finances et le ministère de la Justice, informer le contribuable que la décision demandée était impossible parce que la fiducie ayant procédé à la disposition ne résidait pas au Canada depuis dix ans et que, par conséquent, les gains en capital étaient imposables lorsque les biens ont été transférés à l'étranger.

Nous croyons que Revenu Canada n'aurait pas dû rendre une décision favorable du fait qu'il a exigé une renonciation et un engagement comme condition préalable. Les fonctionnaires de Revenu Canada savaient que la renonciation n'était pas exécutoire. L'entente parallèle est un passif éventuel pour les décisions anticipées à venir, car il s'agit d'un précédent que pourront invoquer les contribuables pour obtenir les mêmes conditions.

Ce qui est en jeu, c'est l'intégrité et l'équité du régime fiscal et, en l'occurrence, il faut reprocher aux fonctionnaires responsables de la décision finale ce qui suit :

1. le fait qu'il n'y a pas de compte rendu de la dernière réunion du 23 décembre 1991 qui permette de connaître toutes les discussions et les opinions qui ont mené à la décision finale;

2. le fait qu'il a fallu une entente parallèle pour légitimer la décision et(ou) considérer les actifs de la fiducie comme un bien canadien imposable, ce qui rétrospectivement donne une apparence de rétroactivité;

3. le fait de ne pas avoir rendu publique en temps voulu la décision anticipée en matière d'impôt;

4. le fait de ne pas avoir mentionné, au moment où la décision a été rendue publique, qu'elle avait été rendue à condition que le contribuable fournisse un engagement et une renonciation.

Ces facteurs donnent lieu de craindre qu'une entente spéciale intervenue entre Revenu Canada et un contribuable ne permette à des fonctionnaires de réduire par inadvertance l'assiette fiscale et de violer le principe fondamental voulant que le droit d'imposer ou non un bien relève du Parlement.

En conclusion, nous ne croyons pas qu'il ait été répondu de façon satisfaisante aux préoccupations du vérificateur général. Le gouvernement a clarifié la législation et supprimé les ambiguïtés au moyen d'une motion de voies et moyens qu'il a déposée à la Chambre des communes malgré sa répugnance à examiner ce qui s'est passé en 1991.

En fin de compte, nous devons remercier le vérificateur général d'avoir porté cette question à l'attention du Parlement sans quoi nous n'aurions peut–être jamais eu cette clarification du traitement fiscal de biens canadiens imposables qui sortent du pays.

Opinion complémentaire au rapport du comité permanent des comptes publics

Je souscris pleinement au rapport du comité et j'aimerais immédiatement féliciter le ministre des Finances d'avoir pris les mesures nécessaires pour préciser les règles fiscales quant au transfert d'actifs et de propriété à l'extérieur du Canada.

Il est important de noter que les événements (la décision anticipée) qui ont fait l'objet d'un examen de la part du Vérificateur général tournent autour du 23 décembre 1991, alors que le gouvernement précédent, le gouvernement conservateur, était au pouvoir.

Je l'ai souligné à quelques reprises, le rapport du comité en fait état, mais je crois important de réitérer nos félicitations au Vérificateur général pour la qualité du travail qu'il effectue.

Autant l'homme que l'institution qu'il représente mérite de la part des élus que nous sommes respect et considération.

L'intégrité de notre système fiscal est plus qu'important et c'est dans cet esprit que je dois reconnaître l'approche d'ouverture de Revenu Canada qui, dans son bulletin d'information aux contribuables intitulé "Revenu Canada — Direction des décisions/Services offerts" écrit :

> **"Le Bureau du vérificateur général du Canada examine régulièrement le travail de la direction, y compris les décisions anticipées et les interprétations techniques qu'elle publie."**

Le rôle du comité des comptes publics tel que je le perçois est, entre autres, d'offrir aux payeurs de taxes canadiens une possibilité d'examen par les élus, de la gestion et de l'administration financières des différents ministères et organismes. C'est un endroit où les hauts fonctionnaires et hauts dirigeants doivent rendre compte de leur gestion ou administration des derniers publics.

Le dossier dont nous avons traité dans ce chapitre a trait à l'imposition des gains lorsqu'un contribuable décide de sortir du Canada pour aller vivre ailleurs.

Le véhicule utilisé ici pour transférer les actifs a été la fiducie familiale mais il aurait pu en être autrement. Ce n'est donc pas le véhicule qui devrait nous intéresser mais l'imposition des gains canadiens lors d'une émigration.

Toutefois, le présent dossier fait ressortir deux points qui doivent s'analyser en fonction de la perception du contribuable en général :

1. Le gouvernement se doit de continuer à être ouvert et transparent dans tous les dossiers et, dans ce cadre, je me dois de féliciter tous mes collègues du comité des comptes publics.

2. La perception populaire semble indiquer que l'écart entre les plus riches et les plus pauvres dans notre société doit plutôt s'amenuiser.

Dans le dossier sous étude, l'utilisation d'une fiducie familiale comme véhicule de transfert est de nature à mettre l'accent sur l'écart plutôt que sur le rapprochement, bien que légalement le véhicule est accessible à tous.

En conclusion, en plus de m'associer aux conclusions du rapport du comité, je souhaite que le gouvernement et le ministère des Finances mettent de l'avant une véritable réforme de la fiscalité au Canada, tant pour les individus, les sociétés, les corporations, etc., que par rapport aux taxes, droits et impôts.

Respectueusement soumis,

Denis Paradis
Député de Brome–Missisquoi
Vice–président du Comité des comptes publics

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 10 février 1997

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 11 du Rapport du vérificateur général de mai 1996 — (Revenu Canada — La lutte contre l'évitement de l'impôt sur le revenu). Il a tenu deux réunions sur le sujet avec des représentants de Revenu Canada et du Bureau du vérificateur général les 12 juin et 6 novembre 1996.

Introduction

Depuis quelques années, le Comité des comptes publics s'intéresse particulièrement aux questions qui touchent Revenu Canada. D'une part, ce ministère a subi plusieurs transformations avec l'introduction de la TPS et l'unification administrative des ministères de Douanes et Accise et de l'Impôt. D'autre part, le ministère a dû faire des efforts supplémentaires afin de maintenir la confiance du public dans le système de perception d'impôt et de TPS. Il a intensifié ses efforts pour lutter contre l'économie souterraine. Il a cherché à renforcer l'efficacité de ses programmes déjà existants.

Le Comité reconnaît que ces changements ont mis beaucoup de pression sur les ressources du ministère. Cependant, il est important que le ministère s'assure que ces ressources sont affectées d'une façon qui reflète ses nouvelles priorités. Revenu Canada a entrepris plusieurs démarches afin d'améliorer ses programmes actuels. Au cours des dernières années, le ministère a souvent répondu de façon positive aux observations formulées par le vérificateur général dans ses vérifications. Au printemps 1995, le Comité s'est penché sur les programmes de recouvrement, de vérifications et d'enquêtes spéciales de Revenu Canada. Au cours des réunions, le ministère a fait valoir qu'il avait déjà une stratégie qu'il comptait mettre en oeuvre au cours de la prochaine année. Dans le rapport qu'il a déposé sur ces questions, le Comité a montré qu'il appuyait le ministère dans sa démarche mais comptait tout de même suivre de près ses progrès. C'est dans cette optique que le Comité a décidé de faire rapport sur le programme de l'évitement fiscal.

Mise en situation

Par ses différents programmes de vérification, Revenu Canada cherche à améliorer l'observation des lois qu'il doit appliquer. L'évitement fiscal se produit lorsqu'une opération, de laquelle découle un avantage fiscal, est contraire à l'objet ou l'esprit de la loi. L'évitement fiscal diffère de l'évasion fiscale car il ne consiste pas à cacher délibérément un revenu ni à falsifier des dépenses.

Le programme de l'évitement fiscal a été mis sur pied pour dissuader les gens de recourir à des pratiques d'évitement fiscal abusives. Les principales activités du programme consistent d'une part, à déceler et à examiner les mécanismes et les stratagèmes d'évitement fiscal qu'on soupçonne d'être abusifs et, d'autre part, à élaborer des politiques et des procédures pour mettre en échec les pratiques abusives. Le nombre d'équivalents temps plein travaillant au programme de l'évitement en 1995-1996 se chiffrait à 139 et il passera à environ 160 au cours des prochaines années. Ce groupe de vérificateurs a rapporté 365 millions de dollars de plus en nouvelles cotisations en

1995-1996. Revenu Canada estime que ce montant grimpera à 500 millions de dollars au cours des années suivantes.

Ces chiffres parlent d'eux–mêmes et il est clair que le Comité des comptes publics ne veut pas remettre en question l'existence du Programme de l'évitement fiscal. Cependant, il faut faire en sorte que les vérificateurs possèdent des outils qui fonctionnent adéquatement. La législation fiscale est l'outil premier qu'utilisent les vérificateurs de l'évitement fiscal pour établir de nouvelles cotisations. Un autre outil essentiel au bon fonctionnement du programme consiste en une coopération avec les autres intervenants mêlés aux questions liées à l'évitement fiscal. Il peut s'agir de la coopération des autres sections du ministère (sections des grandes entreprises ou celle des Appels) ou de celle des autres ministères (Finances et Justice). Le Comité croit que des améliorations pourraient être apportées au programme afin de rendre ces outils plus efficaces.

Coopération et communication

Jusqu'à tout récemment, lorsqu'un vérificateur de l'évitement fiscal se penchait sur un dossier donné, c'était suite à la décision du vérificateur de l'impôt (première ligne) de lui référer le dossier en question. En pratique, peu de cas leur ont été référés. Les chiffres montrent que les vérificateurs des grandes entreprises n'ont renvoyé que 27 cas à l'unité de l'évitement fiscal en 1994-1995 dont un seulement au bureau de Toronto. De plus, cette pratique n'est pas nécessairement uniforme parmi les bureaux de district, ce qui ne favorise pas l'équité. Le Comité n'est pas certain qu'un dossier serait traité de la même manière partout au pays. Lors de la réunion du 6 novembre 1996, le sous–ministre adjoint, M. Barry Lacombe, a avoué qu'il n'avait pas beaucoup aimé ce qui s'est passé dans le cas d'évitement fiscal à Toronto. Il croit qu'il est improbable que la situation se reproduise avec la nouvelle façon de mener les vérifications. En effet, des vérificateurs de l'évitement fiscal feront partie intégrante de l'équipe de vérification des grandes entreprises. Le Comité estime que cette nouvelle approche est un pas dans la bonne direction en vue de favoriser la coopération entre les vérificateurs des grandes entreprises et ceux de l'évitement fiscal. Cependant, le Comité croit qu'il reste à voir si cette nouvelle approche fera ses preuves. Le Comité n'a pas eu beaucoup de détails quant à la façon dont sera utilisée l'expertise des spécialistes de l'évitement fiscal. Il aimerait aussi savoir en quoi la nouvelle approche favorisera l'uniformité dans l'examen des cas à travers les différents bureaux de district. Par conséquent, le Comité recommande :

> **Que, dès que les données seront disponibles pour l'année financière 1996-1997, le ministère produise un rapport sur la nouvelle approche qui veut, entre autres, que les vérificateurs de l'évitement fiscal fassent partie de l'équipe de vérification des grandes entreprises. Ce rapport devra comparer, pour chaque bureau de district, le nombre de renvois par rapport aux années précédentes. Le rapport devra aussi démontrer comment la nouvelle approche a réussi à favoriser l'uniformité dans l'application des règles concernant la vérification des grandes entreprises.**

Le Comité a aussi constaté que les spécialistes de l'évitement fiscal ne recevaient pas assez de rétroaction lors de changements apportés par d'autres sections aux nouvelles cotisations qu'ils avaient émises. Par exemple, il arrive que les cotisations fassent l'objet d'un avis d'opposition. Celles–ci sont traitées par la Direction générale des appels du ministère. Selon le vérificateur général, lorsque les cotisations sont modifiées, les résultats du processus ne sont pas communiqués automatiquement aux personnes intéressées. Le Comité estime qu'il serait utile que les vérificateurs de l'évitement fiscal connaissent les raisons de la modification de l'impôt afin de mieux relever les situations risquant de déboucher sur un appel.

Le Comité a aussi relevé un manque de communication concernant les décisions rendues par le Comité interministériel chargé d'examiner et d'approuver chaque cas d'application de la Règle générale anti–évitement. Tout comme pour la section des Appels, le Comité interministériel ne fournit pas systématiquement la rétroaction nécessaire aux spécialistes sur les décisions rendues. Pendant la réunion, M. Lacombe a cherché à rassurer le Comité sur la question de la communication en mentionnant plusieurs initiatives qui ont été mises en oeuvre. A titre

d'exemple, Revenu Canada distribue maintenant aux vérificateurs de l'évitement fiscal un rapport trimestriel qui porte sur les activités du Comité interministériel. Des mesures ont été prises afin de signaler aux vérificateurs tout ce qui se passe au niveau des Appels. M. Lacombe a également mentionné que le ministère a créé un groupe de travail sur les communications. Le ministère travaille maintenant à mettre en oeuvre les recommandations que le groupe a proposées. Le Comité constate à ce propos que le vérificateur général adjoint, M. Minto, s'est dit encouragé par les efforts du ministère. Le Comité partage ce sentiment mais il tient à surveiller de près les efforts du ministère en matière de communication. Par conséquent, il recommande que :

Que, dès que les données seront disponibles pour l'année financière 1996-1997, le ministère produise un rapport sur les initiatives annoncées en matière de communication entre les différentes sections du ministère. Le rapport devra indiquer dans quelle mesure les recommandations du groupe de travail sur les communications ont été mises en oeuvre.

Changements Législatifs

A. Abris fiscaux abusifs

La législation permet à un contribuable de déduire les pertes relatives à un abri fiscal jusqu'à concurrence de la somme investie ou à risque. Un abri fiscal abusif est un abri fiscal structuré de façon à permettre à un contribuable de déduire des pertes qui dépasse la somme à risque ou de surévaluer l'actif sous–jacent. Le Comité a constaté que, du moins jusqu'à tout récemment, les abus abris fiscaux abusifs constituaient la règle plutôt que l'exception. En effet, sur environ 325 abris fiscaux vérifiés entre 1993 et 1995, le ministère du Revenu a trouvé que la plupart étaient abusifs.

Revenu Canada a pris des mesures pour déceler ces stratagèmes et prendre les mesures appropriées. Par exemple, de nouvelles règles sur la fraction à risque ont été adoptées pour que le contribuable ne puisse pas déduire des pertes supérieures aux fonds qu'il met en jeu par son placement. Aussi, le ministère a mis en place un nouveau système de crédits d'impôt pour les réalisateurs de productions cinématographiques. Le Comité appuie ces initiatives mais il s'est aussi demandé si le ministère ne pouvait pas chercher à prendre d'autres mesures. Au cours de la réunion du 6 novembre 1996, le Comité a demandé au ministère ce qu'il pensait de l'idée du vérificateur général d'imposer des pénalités aux promoteurs d'abris fiscaux abusifs. Dans son rapport, le vérificateur général faisait remarquer que les promoteurs d'abris fiscaux ne courent à peu près aucun risque. Aux États–Unis, les promoteurs de tels abris sont inculpés et la loi prévoit des sanctions.

Le Comité est heureux de constater que M. Lacombe s'est dit tout à fait d'accord avec la suggestion du vérificateur général. Il croit que c'est une mesure nécessaire. M. Lacombe a indiqué que Revenu Canada était actuellement en pourparlers avec le ministère des Finances à ce sujet. Toutefois, M. Lacombe ne pouvait donner de date précise quant à l'aboutissement de ces discussions. Le Comité estime que cette question devrait être l'une des priorités du ministère et qu'il devrait agir dans ce sens. Par conséquent, le Comité recommande que :

Que Revenu Canada et le ministère des Finances prennent dans les plus brefs délais des mesures pour imposer des pénalités aux promoteurs d'abris fiscaux abusifs.

B. Renonciation pour cause de préjudice

Un autre point qui a été soulevé par le Comité sur les abris fiscaux abusifs concerne la renonciation pour cause de préjudice. Revenu Canada peut réduire les retenues à la source d'un contribuable qui a investi dans des abris fiscaux lorsque ce dernier peut faire la preuve que ses retenues à la source dépassent l'impôt à payer à la fin de

l'année. Les acheteurs d'abris fiscaux sont encouragés par les promoteurs à demander une renonciation pour cause de préjudice parce qu'il devient alors possible de financer la partie en argent de l'achat grâce à ces retenues à la source réduites.

Une demande de renonciation ne sera rejetée que si l'abri fait l'objet d'une vérification à ce moment–là. Étant donné que les dossiers du ministère montrent que la plupart des abris fiscaux vérifiés ont été trouvés abusifs, le Comité se demande s'il ne faut pas repenser la façon d'accorder la renonciation pour cause de préjudice. Le Comité comprend bien l'idée derrière l'octroi de renonciation pour cause de préjudice. Toutefois, il croit que ses limites d'application sont imprécises surtout en ce qui concerne les abris fiscaux. M. Lacombe a dit au Comité que le ministère allait se pencher sur la question des retenues à la source et proposer des changements au besoin. Le Comité estime que le ministère pourrait aller plus loin dans ses démarches. Il recommande donc :

Que Revenu Canada se penche sans tarder sur la question des retenues à la source afin que le ministère soit en mesure de faire part au Comité des changements qu'il compte apporter lorsqu'il lui fera parvenir la réponse globale à ce rapport.

Renonciation aux intérêts

Depuis 1991, Revenu Canada a le pouvoir discrétionnaire de renoncer à tout ou en partie aux intérêts et pénalités établis pour les années d'imposition 1985 et suivante. Lors de l'étude du chapitre sur le recouvrement de l'impôt en février 1995, le Comité s'inquiétait du fait que le ministère ne pouvait établir le total de tous les redressements effectués depuis 1991 dans le cadre des dispositions en matière d'équité. Le montant des intérêts ainsi renoncés n'apparaissait nulle part. Dans sa réponse au huitième rapport du Comité (1ère session), le ministère dit qu'il présentera un rapport indiquant le total cumulatif des intérêts et pénalités en vertu des dispositions en matière d'Équité, ainsi que la ventilation par motif d'annulation. La publication officielle de ces données dans les Comptes publics du Canada est censée débuter en 1996-1997.

Le Comité veut s'assurer que le ministère inclut dans son rapport toutes les données pertinentes. Le Comité a appris que le nouveau système qui compile les intérêts ne permet de consigner que le montant des intérêts annulés par la direction générale des appels mais non le montant annulé lorsque le dossier fait l'objet d'une vérification. Le Comité croit qu'il est important de savoir quel est le montant réel auquel le ministère renonce. M. Lacombe a fait savoir au Comité que des changements seraient apportés au système afin que l'on tienne également compte de l'intérêt non comptabilisé. Il prévoit que cela devrait être terminé d'ici un an. M. Lacombe a indiqué que les intérêts auxquels le ministère renonce feront vraisemblablement l'objet d'une rubrique dans le rapport de rendement au Parlement. Le Comité recommande donc :

Que Revenu Canada intensifie ses efforts afin d'apporter les changements nécessaires à ses systèmes afin que l'intérêt non comptabilisé, de même que l'intérêt annulé, soient rapportés dans le prochain rapport de rendement du ministère à l'automne de 1997.

Économie souterraine

Même si la question de l'économie souterraine n'a pas été spécifiquement traitée par le vérificateur général dans son chapitre, le Comité voudrait tout de même faire quelques commentaires à ce sujet. Premièrement, le Comité croit qu'il faut rester des plus vigilants face au problème que représente l'économie clandestine car la partie est loin d'être gagnée. Si on ne lui fait pas obstacle, cela risque d'avoir une incidence sur les attitudes à l'égard de l'observation volontaire. Le Comité estime que le ministère devrait continuer ses efforts pour rendre les condamnations pour fraude visibles. Le ministère devrait aussi chercher à perfectionner davantage ses méthodes de détection car les contribuables trouvent des moyens de plus en plus subtils de contourner la loi. Deuxièmement, le

Comité partage le sentiment de plusieurs à l'effet que plus une taxe est compliquée, moins les gens acceptent de la payer. C'est pourquoi le Comité encourage Revenu Canada à chercher activement des moyens de simplifier l'administration des lois fiscales.

Le Comité a pu constater que le ministère faisait de la lutte contre l'économie clandestine une de ses priorités puisque les ressources affectées à ce programme passeront de 1200 à 2000 équivalents temps plein d'ici 1998-1999. Le ministère estime que cette initiative rapportera des recettes nettes d'environ 100 millions de dollars par année. Le Comité ne veut pas remettre en question ce choix d'affecter des ressources supplémentaires au programme. Il souhaite cependant que cette initiative soit revue de façon périodique afin de s'assurer que les ressources ne rapporteraient pas davantage si elles étaient affectées ailleurs. A ce propos, le Comité attend avec impatience les conclusions découlant de l'évaluation du programme de l'économie souterraine qu'effectuera le ministère en 1996-1997.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès–verbaux (fascicules nos 1, 2 et 3 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Michel Guimond

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 7 avril 1997

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement*,* votre comité a examiné le chapitre 14 du rapport du vérificateur général de septembre 1996 (Qualité du service). Une réunion s'est tenue à ce sujet avec des représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Développement des ressources humaines Canada et du Bureau du vérificateur général, le 5 novembre 1996.

Introduction

Les Canadiens reçoivent du gouvernement fédéral une vaste gamme de services qu'ils sont appelés à payer. Ces services incluent la délivrance des passeports, les renseignements fournis en réponse aux demandes concernant l'impôt et le traitement des demandes d'assurance–emploi. Dans le cadre de la vérification dont il est fait état au chapitre 14 du rapport du vérificateur général de septembre 1996, on a examiné treize importants services qui sont offerts directement au public.

Il est très important que les services offerts par le gouvernement soient de la plus haute qualité possible. Ces services répondent souvent à des besoins très fondamentaux, surtout lorsqu'ils sont reliés au secteur de la sécurité sociale. De plus, la prestation de ces services est pour bien des gens la principale forme de contact qui existe entre eux et le gouvernement fédéral. C'est à partir de cette expérience qu'ils se font une opinion du gouvernement en tant qu'institution. La qualité des services reçus est donc un important facteur qui façonne l'opinion de la population sur l'ensemble du gouvernement. À cet égard, les préoccupations qui existent au sujet de la qualité des services vont au delà des questions qui ont une grande importance pour les individus et touchent la confiance dans les institutions qui nous gouvernent. C'est pour toutes ces raisons que la qualité des services offerts devrait être une priorité pour les fonctionnaires comme pour les élus.

En vue d'explorer la question de la qualité des services offerts directement aux Canadiens par le gouvernement fédéral, le Comité a rencontré, le 5 novembre 1996, Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, M. Peter Harder, le secrétaire du Conseil du Trésor, et MM. Hy Braiter et David Good, du ministère du Développement des ressources humaines.

Normes de service

L'un des moyens les plus efficaces d'améliorer la qualité des services est l'application de normes de service à des facteurs comme la rapidité, l'accessibilité, la fiabilité et la précision. Lorsque ces normes sont élaborées de concert avec les clients et les prestateurs de services publics, non seulement elles garantissent une amélioration des services, mais elles permettent également de rehausser la responsabilisation et la transparence. La performance de ceux qui fournissent les services peut être évaluée en fonction de ces normes et les bénéficiaires des services sauront à quoi ils peuvent raisonnablement s'attendre. En outre, le fait d'élaborer des normes en consultation avec les bénéficiaires devrait aider le gouvernement à établir un ordre de priorité parmi les services qu'il fournit, ce qui, en retour, devrait aider à éliminer les services pour lesquels les besoins ou la demande a diminué. Les services que l'on décide de conserver peuvent alors être mieux ciblés pour répondre aux besoins réels.

De ce point de vue, l'élaboration et la mise en oeuvre de normes de service devraient être considérées comme faisant partie intégrante de la stratégie visant à restreindre les coûts et à s'assurer que le gouvernement «fait la bonne chose».

Le besoin de normes de service est reconnu à l'intérieur du gouvernement. Malheureusement, ce besoin n'a pas été complètement reconnu.

Depuis décembre 1990, le gouvernement s'est engagé à plusieurs reprises à établir des normes claires pour les services qu'il fournit. Dans bien des cas, on s'engageait également à respecter des dates cibles pour la mise en oeuvre intégrale de ces normes. Un des exemples les plus récents de ce genre d'engagement se trouve dans la Partie I du Budget des dépenses de 1995-1996, où l'on peut lire que les ministères auront des normes de service en vigueur pour leurs principaux services d'ici la fin de 1996.

Le Comité a constaté que ces engagements n'ont pas été remplis. Dans son rapport, le vérificateur général indique qu'en date du 31 mars 1996, «aucun des 13 services [vérifiés] n'avait publié de normes de service contenant tous les éléments requis.» (14.29) À la lumière de cette observation, parmi d'autres, le vérificateur général conclut que «les engagements du gouvernement n'ont pas été réalisés» en ce qui concerne la mise en oeuvre de normes de service. Entre la fin de la vérification, la publication des conclusions en septembre et la réunion du Comité avec les témoins le 5 novembre 1996, peu de choses avaient changé. Comme Mme Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe, l'a déclaré dans ses propos liminaires, «dans l'ensemble, le gouvernement a progressé lentement pour ce qui est de mise en oeuvre des normes de service, et ses réalisations sont inégales. Les dates cibles de mise en oeuvre n'ont pas été respectées.» (30 : 2)

Au cours de nos discussions avec les témoins, nous avons tenté de savoir pourquoi ces engagements n'ont pas été respectés. M. Harder, secrétaire du Conseil du Trésor et contrôleur général du Canada, a affirmé qu'une initiative de qualité des services «est un processus complexe» et que l'on doit souvent compter de cinq à sept ans pour la réaliser (30 : 4). «C'est aux ministères qu'il incombe de mettre en oeuvre des normes de service» ainsi que l'Initiative pour la qualité des services, a–t–il souligné. (30 : 3) À un autre moment de son témoignage, il a indiqué que le Parlement assume une partie de cette responsabilité; selon lui, les membres du Comité et «vos collègues des autres comités faites un travail très utile lorsque vous interrogez les ministères sur leurs normes de service et leurs plans concernant le service de qualité.» (30 : 16) De son côté, M. Braiter, de Développement des ressources humaines Canada, a reconnu qu'il faut beaucoup de temps pour mettre en oeuvre des normes de service, et il a ajouté que la plus grande contrainte avait trait à l'attitude — «il faut faire en sorte que tous les fonctionnaires soient bien conscients du fait qu'ils sont au service du public.» (30 : 20) M. Braiter a aussi affirmé que le leadership «ne fait pas défaut chez nous.» (30 : 20) Néanmoins, en dépit de cette affirmation à propos du leadership et malgré que sept années se soient écoulées — ce qui, selon M. Harder, est le maximum de temps requis pour réaliser de telles initiatives, le vérificateur général signale que les résultats sont incomplets et décevants.

Lorsque le gouvernement fédéral s'est lancé, en 1990, dans l'Initiative des normes de service (qui fait maintenant partie de l'Initiative pour la qualité des services), la responsabilité globale de cette initiative a été confiée au président du Conseil du Trésor. Au départ, du moins, le secrétaire du Conseil du Trésor «a joué un rôle de premier plan en élaborant des guides, en exigeant des rapports d'étape et en coordonnant les réseaux et comités interministériels» engagés dans l'Initiative des normes de service. (14.22) Il semble que tout ceci ait changé. À l'heure actuelle, c'est aux ministères seulement — sous l'incitation des comités parlementaires — qu'il incombe de veiller à ce que des normes soient élaborées pour les services qu'ils fournissent.

Nous avons demandé à M. Harder de suivre l'exemple de ses prédécesseurs et de nous dire quand, selon lui, tous les ministères auraient des normes de service en vigueur. Le Comité désirait une réponse à cette question pour deux raisons fondamentales. Un engagement concernant une date cible est un élément essentiel du cadre de

responsabilisation nécessaire si l'on veut que cette initiative soit mise en oeuvre avec succès. Le fait de fixer une date constituerait un message clair pour les ministères, qui ferait ressortir la priorité accordée par le gouvernement à cette question et les attentes découlant de cette priorité. En outre, en déterminant une date, le secrétaire du Conseil du Trésor confirmerait le rôle de leadership joué par son ministère dans l'établissement d'un cadre de mise en oeuvre et de responsabilisation. Enfin, une réponse positive à cette question du Comité de la part de M. Harder aurait constitué un engagement envers lequel le Secrétariat du Conseil du Trésor et lui–même auraient été tenus responsables.

Or, M. Harder a saisi l'occasion qui lui était ainsi offerte pour déclarer ce qui suit au Comité :

Je ne veux pas vous donner de date précise pour que vous ou votre successeur me dise «Vous étiez ici la semaine ou le mois dernier et vous avez dit que l'Administration devrait être capable de le faire d'ici telle date», parce que ce sont les ministères qui apportent les changements. Je ne crois pas que ce serait une bonne idée de fixer une date artificiellement. (30 : 33)

M. Harder a fait cette déclaration malgré avoir reconnu que les efforts antérieurs pour fixer des objectifs pour la mise en oeuvre étaient «un effort fait par ceux qui dirigent ceci pour encourager les ministères et montrer le sérieux avec lequel la qualité du service est traitée» (30 : 33). Il semble qu'il ne soit pas prêt à donner cette forme d'encouragement. À son avis, les dates fournies antérieurement avaient été fixées «artificiellement». Le refus de la part de M. Harder de fournir une date cible était d'autant plus surprenant qu'il avait auparavant affirmé qu'«un grand nombre de ministères ont adopté des normes de service» et «commencent maintenant à publier leurs normes.» (30 : 3) En présumant que cette affirmation est exacte, on peut se demander s'il est vraiment difficile de fixer un moment où l'exercice sera terminé et où des normes seront en vigueur dans tous les ministères.

Les commentaires de M. Harder portent à croire que ni lui ni le Secrétariat du Conseil du Trésor ne désirent dicter aux ministères la conduite qu'ils doivent tenir. Mais il y a d'autres ingrédients qui entrent dans le leadership. Le leadership consiste également à énoncer clairement les attentes et à montrer l'exemple en acceptant une part de responsabilité pour les résultats obtenus. Que vont comprendre les ministères si le secrétaire du Conseil du Trésor refuse de faire l'une ou l'autre de ces choses? De toute évidence, si l'on ne veut pas que cette initiative soit écartée des priorités, comme le craint le vérificateur général, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit assumer sa responsabilité et faire avancer le processus. Pour ce faire, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit fournir un cadre de mise en oeuvre, coordonner l'Initiative à l'échelle du gouvernement et offrir aux ministères l'orientation et l'encouragement dont ils ont besoin pour réussir. Le Comité recommande donc :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore et rende public, d'ici le 30 septembre 1997, un cadre de mise en oeuvre concernant l'Initiative pour la qualité des services. Il doit y être précisé, tout particulièrement, que les normes de service doivent être atteintes dans le contexte de l'Initiative.

Nous recommandons en outre :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor dirige l'Initiative pour la qualité des services en fixant, de concert avec les ministères, une date cible finale pour l'ensemble de l'Initiative et en fournissant des conseils et des mesures incitatives aux ministères pour assurer la réussite de cette initiative.

Nous recommandons également :

Que, d'ici le 30 septembre 1997, le Secrétariat du Conseil du Trésor rende publique la date cible de mise en oeuvre de l'Initiative pour la qualité des services.

La mesure de la performance en regard des attentes est un élément clé dans une structure de responsabilisation. Si les ministères désirent fixer des normes pour les services qu'ils fournissent, ils doivent établir des plans de mise en oeuvre qui comprennent des dates cibles; autrement, le processus pourrait s'éterniser. Une fois les plans et les échéanciers établis, les ministères peuvent être tenus responsables de leur réalisation.

Il est important de ne pas sous–estimer les difficultés inhérentes à l'établissement de normes de service et d'échéanciers pour leur mise en vigueur. Malgré toutes les difficultés, cet exercice n'est pas impossible. Le Comité a noté avec satisfaction que Développement des ressources humaines Canada — un ministère dont le rôle dans la prestation de services aux Canadiens et Canadiennes est plus important que celui d'autres ministères — n'a pas hésité à fournir la date à laquelle ces normes de service devraient être en place et communiquées. M. Good nous a affirmé que son ministère «a la volonté et l'intention» de rendre publiques les normes d'ici 1997-1998, après avoir consulté ses clients. Si ce ministère peut prendre cette mesure, d'autres devraient également en être capables. Par conséquent, nous recommandons fortement :

Que tous les ministères qui fournissent directement des services aux Canadiens et Canadiennes établissent des plans pour la mise en oeuvre de l'Initiative pour la qualité des services. Ces plans doivent comporter un échéancier pour la mise en vigueur intégrale de l'Initiative, y compris des dates cibles pour la publication des normes de service, et ils doivent être mis à la disposition du Parlement et du public.

Dans son rapport, le vérificateur général souligne que, pour être efficaces, les normes de service doivent être élaborées en consultation avec les bénéficiaires des services. Bien qu'il soit irréaliste de s'attendre à ce que l'on puisse satisfaire toutes les préférences des clients, on doit en tenir compte si l'on veut parvenir à un équilibre entre les besoins et ce que l'on peut faire pour les satisfaire. Le Comité a donc été troublé d'apprendre que, dans les cas où des normes avaient effectivement été élaborées, les consultations avec les clients avaient été sommaires. Ce fait est particulièrement inquiétant quand on sait que les ministères adoptent des moyens technologiques de prestation de services dans le but d'économiser de l'argent. Par exemple, le recours aux services de téléphone à clavier peut constituer un obstacle de taille pour les personnes âgées ou pour les gens qui préfèrent avoir affaire à une personne plutôt qu'à une machine. En outre, les efforts visant à réduire les coûts en regroupant les services en un seul endroit peuvent faire en sorte que ces services deviennent inaccessibles pour ceux qui en ont vraiment besoin. Ce sont des inconvénients qui auraient pu être évités si l'on avait procédé en premier lieu à des consultations sérieuses avec les clients. Nous recommandons par conséquent :

Qu'au moment d'établir des normes pour les services qu'ils fournissent, les ministères procèdent systématiquement à des consultations avec les bénéficiaires des services et qu'ils prennent leurs besoins en considération avant la mise en vigueur des normes.

M. Harder a indiqué que les comités permanents de la Chambre des communes ont un rôle à jouer pour ce qui est de la réussite de l'Initiative pour la qualité des services. Pour que les comités permanents puissent jouer ce rôle, ils doivent détenir l'information nécessaire sur les normes de service des ministères. Tout récemment, sous l'impulsion du Secrétariat du Conseil du Trésor, plusieurs ministères et organismes ont entrepris de produire des documents pilotes sur la performance, qui ont été déposés à l'automne et acheminés aux comités permanents concernés. En plus de ces documents pilotes, les ministères fournissent régulièrement des informations sur leur performance passée dans la Partie III de leur Budget des dépenses. Si l'on veut que les progrès réalisés par les ministères dans la mise en vigueur de normes de service prennent l'importance qu'ils méritent, cette information

doit être mise à la disposition du Parlement par l'un ou l'autre de ces véhicules. En conséquence, nous recommandons :

Que les ministères rendent publiques les normes qu'ils ont établies pour les services fournis aux Canadiens et Canadiennes et qu'ils rendent compte de leur performance en regard de ces normes soit dans la Partie III de leur Budget des dépenses, soit, s'il y a lieu, dans les rapports sur le rendement déposés à la Chambre des communes à l'automne.

Pour terminer, reprenons l'observation faite par Mme Barrados dans sa déclaration liminaire, selon laquelle «le SCT a fourni peu d'information au Parlement pour indiquer clairement l'état d'avancement de la mise en oeuvre des normes de service.» (30 : 3) Pour corriger cette lacune, nous recommandons :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse rapport chaque année au Parlement sur les progrès réalisés dans le développement et la mise en oeuvre de normes de service à l'échelle du gouvernement, soit dans la Partie III de son Budget des dépenses, dans son rapport sur le rendement ou dans un document distinct conçu à cette fin.

Services téléphoniques

Étant donné que le téléphone est devenu le moyen le plus utilisé par les Canadiens et Canadiennes pour communiquer avec le gouvernement, le vérificateur général a accordé une attention particulière aux activités téléphoniques de six des treize services examinés. Les résultats ne sont pas encourageants.

Malgré certaines différences, les personnes ont en général de la difficulté à communiquer avec les centres de service. Elles tombent souvent sur une ligne occupée ou leur appel est mis en attente; un grand nombre de gens abandonnent alors leur tentative et raccrochent. Lorsque la personne parvient à communiquer avec un agent, l'information fournie peut parfois ne pas être exacte. La plupart des ministères qui ont fait l'objet d'une vérification n'avaient pas évalué la qualité de l'information fournie par leurs services téléphoniques. Dans un cas où cette évaluation avait été faite, les résultats étaient particulièrement consternants. En particulier, le Comité a été atterré de découvrir que selon le vérificateur général, «le taux d'exactitude des réponses données par Revenu Canada (Impôt) a varié de 61 à 79 p. 100 au cours des dernières années.» (14.58) Étant donné que les appels représentent souvent un effort pour obtenir de l'information sur des services gouvernementaux d'une importance vitale, les longs délais et les réponses inexactes sont tout simplement inacceptables.

Face à l'ampleur de ces problèmes, les mesures prises par les ministères concernés ne semblent guère adéquates. Bien que certains se soient fixés des objectifs d'accessibilité internes, aucun n'a publié de normes de service qui fourniraient aux clients une indication du délai auquel ils peuvent raisonnablement s'attendre des services téléphoniques. La qualité des contacts téléphoniques ne fait pas l'objet d'une surveillance régulière et, à l'exception de l'Impôt et de Statistique Canada, aucun des services ne s'était fixé des objectifs pour l'exactitude des réponses fournies à leurs clients. Enfin, on a fait très peu pour recueillir et analyser des données sur la nature des appels et des plaintes des clients.

Pour corriger ces lacunes, le Comité recommande :

Que les ministères qui fournissent des services téléphoniques fassent connaître les normes de service qui régissent l'accessibilité et l'exactitude de l'information, qu'ils recueillent et analysent les plaintes

des clients sur les services téléphoniques et que la performance soit mesurée en regard des normes établies et qu'elle fasse l'objet d'un rapport périodique.

Dépôt direct

Nous avons découvert, dans nos échanges avec les témoins, qu'un grand nombre de demandes de renseignements reçues par les services téléphoniques des ministères avaient trait à des chèques envoyés aux clients. Une façon de réduire ces demandes — et donc le fardeau imposé aux centres téléphoniques — serait de faire en sorte qu'un plus grand nombre de ces chèques soient déposés directement dans les comptes de banque des personnes concernées. Le gouvernement en tirerait d'autres avantages, notamment des coûts réduits (poste, enveloppes, manutention, etc.) et une sécurité accrue pour les personnes âgées.

Des progrès considérables ont déjà été accomplis pour ce qui est d'un meilleur usage des dépôts directs. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a pris la tête d'une initiative à l'échelle du gouvernement visant à promouvoir l'utilisation des dépôts directs, et le nombre de ces dépôts est passé de 5 millions en 1991 à 74 millions en 1995-1996. Le Comité a appris que la Sécurité de la vieillesse, le Régime de pensions du Canada et la Prestation fiscale pour enfants avaient, au 31 mars 1996, des taux d'inscription au dépôt direct de 63,8 p. 100, 60 p. 100 et 48,2 p. 100 respectivement.

Le Comité reconnaît que les efforts visant à accroître le nombre de dépôts directs peuvent se frapper à des obstacles. Par exemple, les témoins que nous avons entendus ont signalé que certains bénéficiaires sont des itinérants ou encore n'ont pas de compte de banque permanent, ou les deux. Nous sommes bien conscients que le taux de dépôts directs ne pourra jamais atteindre 100 p. 100; toutefois, nous croyons que les ministères doivent poursuivre leurs efforts pour généraliser le plus possible cette pratique. Le Comité recommande par conséquent :

Que les ministères qui versent des prestations poursuivent leurs efforts pour améliorer le recours aux dépôts directs comme principal moyen de paiement.

Conclusion

À titre de membres du Comité permanent de la Chambre des communes sur les comptes publics, nous avons à coeur de nous assurer que le gouvernement fournit des services d'une valeur maximale en échange de l'argent qu'il perçoit par le biais des impôts et d'autres droits versés par les Canadiens et les Canadiennes. Nous devons également nous assurer que les personnes chargées des fonds publics soient tenues responsables d'une utilisation de ces fonds judicieuse conformément aux politiques adoptées par le Parlement.

À titre de membres individuels de la Chambre des communes, nous nous soucions également du bien–être de nos électeurs. Pour nous, la notion d'un bon service à la population est beaucoup plus qu'une simple question théorique. C'est une question qui revêt une importance fondamentale dans la vie quotidienne d'un bon nombre des personnes que nous représentons.

Par conséquent, les résultats signalés par le vérificateur général dans ce chapitre du rapport de septembre 1996 nous préoccupent énormément, et ce à deux niveaux. De toute évidence, étant donné le manque de rigueur dans les améliorations qui devraient être apportées à la prestation des services, nous perdons actuellement des occasions de réduire les coûts tout en adaptant les programmes aux besoins réels. Il est également évident — et cette information nous vient des contacts quotidiens avec ceux que nous servons — que les besoins des citoyens ne sont pas entièrement satisfaits. Ni l'une ni l'autre de ces situations n'est tolérable.

En conséquence, nous demandons au gouvernement d'agir rapidement à l'égard de nos recommandations et de celles formulées par le vérificateur général du Canada. Le gouvernement devrait être en mesure, grâce à des efforts soutenus et à une volonté suffisante, de fournir à la population des services de la meilleure qualité possible, qui soient conformes à des normes raisonnables et connues du public. Étant donné les sommes importantes versées en impôts et les besoins qui existent, les Canadiens ne devraient pas avoir à attendre plus longtemps.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

L'opinion complémentaire de Denis Paradis est annexée au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux* pertinents *(fascicules nos 2 et 3 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Michel Guimond

Denis Paradis
Député Brome–Missisquoi
Vice–président du Comité permanent des comptes publics

Opinion complémentaire au rapport du Comité permanent des comptes publics le mercredi 19 mars 1997

Dépôt Direct

L'utilisation à des fins salariales

Le système de dépôt direct constitue un moyen approprié pour les salariés et salariées du gouvernement fédéral. Ce système est pratique et économique pour les salaires stables et réguliers versés par le gouvernement à ses employés–es.

La prévention de la fraude

Toutefois, dans le cadre de paiements faits dans l'application de programmes, tels les prestations d'assurance–emploi et les allocations familiales, l'utilisation du dépôt direct est susceptible d'exiger des bénéficiaires un degré de sainteté au–delà du commun des mortels. L'on comprendra que lorsque l'argent est déposé automatiquement et régulièrement dans le compte d'un tel bénéficiaire, il n'est pas évident que le bénéficiaire va s'empresser d'aviser le payeur que les conditions relatives à son statut ou à sa disponibilité ne sont pas plus les mêmes, temporairement ou pour l'avenir.

Par opposition, le paiement au moyen d'un chèque oblige le récipiendiaire à poser un geste concret (l'endossement ou le dépôt), ce qui peut restreindre les cas d'abus ou de fraude.

Par exemple, il est beaucoup plus facile de se retrouver en Floride (alors que l'on devrait être disponible à travailler au Canada dans le cas de l'assurance–emploi) dans le système de dépôt direct alors que le dépôt ou l'endossement du chèque est susceptible de nécessiter une présence locale.

La visibilité du gouvernement

À une époque où l'on cherche à développer un sentiment de fierté canadienne, un élément doit être soulevé concernant l'importance de la visibilité lors du paiement à un bénéficiaire. Les gens recevant une prestation d'assurance–emploi ou une allocation familiale devraient recevoir un véritable chèque plutôt que d'utiliser le système de dépôt direct.

En conclusion, le dépôt direct a pour effet d'éloigner les citoyens de leur gouvernement.

Respectueusement soumis,

Denis Paradis, député
Brome–Missisquoi

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 14 avril 1997

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 26 du Rapport du vérificateur général de novembre 1996 (Le programme Travaux d'infrastructure Canada — Les leçons apprises). Une réunion s'est tenue à ce sujet le 20 février 1997 avec des représentants du Bureau du vérificateur général, du Bureau du programme Travaux d'infrastructure Canada, du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau fédéral de développement régional (Québec).

Introduction

Le programme Travaux d'infrastructure Canada est une initiative temporaire qui a été introduite par le gouvernement fédéral en 1994. Sa durée prévue était de cinq ans. Une série d'ententes fédérales–provinciales établissent le cadre de mise en oeuvre du programme et accordent aux provinces la plupart des pouvoirs relatifs à son exécution courante.

Les frais du programme sont partagés. Le gouvernement fédéral a versé environ deux milliards de dollars, et les gouvernements provinciaux et municipaux et d'autres promoteurs quatre milliards de dollars. Les ressources fédérales ont été réparties entre les provinces, les territoires et les Premières nations sur la base de leur population et du chômage, les deux facteurs ayant une importance égale.

Les constatations du vérificateur général concernant le Programme Travaux d'infrastructure Canada sont présentées en terme de leçons apprises. Le Comité est d'avis que ces constatations tombent à point étant donné la décision récente du gouvernement d'élargir le programme. En effet, 425 millions de dollars seront ajoutés aux 175 millions que l'on prévoyait dépenser en vertu du programme initial en 1997. En plus de l'évaluation du programme réalisée par M. Richard Soberman, de l'Université de Toronto, et publiée en septembre 1996, le Comité croit que le gouvernement a en main deux documents de sources externes de qualité qui l'aideront à identifier les forces et les faiblesses du programme. A la réunion, le Comité a justement cherché à savoir quelles étaient les leçons que le gouvernement avait tirées de cette première ronde du programme. Il a aussi voulu savoir si le gouvernement comptait apporter des modifications à la deuxième ronde du programme ou dans des programmes futurs du même genre.

Le Comité tient tout d'abord à dire que le programme Travaux d'infrastructure s'est révélé bénéfique à plus d'un point de vue. Premièrement, le programme a été mis en oeuvre rapidement, ce qui était essentiel compte tenu de l'objectif d'accélérer la reprise économique nationale en créant des emplois. Huit semaines après l'annonce du programme, on avait conclu les ententes fédérales–provinciales, élaboré les cadres du programme, établi les lignes directrices et mis le programme en application. Deuxièmement, on a pris en considération l'expertise et les compétence des intervenants mais tous ont eu leur mot à dire. La mise en oeuvre du programme a mis l'accent sur l'identification des besoins au niveau local, sur l'établissement des priorités collectives et la prise de décision au niveau municipal pour la sélection des projets. Le choix des projets a été soumis à l'examen des provinces et du gouvernement fédéral. Troisièmement, les 12 000 projets approuvés ont contribué grandement à l'amélioration de la qualité des infrastructures locales au Canada.

Dès le début de la réunion, le directeur exécutif du programme Travaux d'infrastructure Canada, M. Paul Thibault, a dit au Comité avoir noté des contradictions entre le texte du chapitre 26, qui offre un point de vue plutôt positif du programme, et les Points saillants et le communiqué de presse émis par le vérificateur général, qui portent presque uniquement sur des aspects négatifs. Après avoir examiné ces documents, le Comité admet que les doléances de M. Thibault peuvent être justifiées dans le cas du communiqué de presse.

Vérification de la conformité

Le succès du programme Travaux d'Infrastructure Canada (PTIC) incitera probablement le gouvernement fédéral à vouloir explorer davantage cette nouvelle forme de prestations de service. Le Comité désire faire quelques remarques à ce propos. Pour ce qui est du PTIC, le gouvernement fédéral ne s'occupait pas de la gestion quotidienne des projets laissant cela au soin des provinces et des municipalités. Cela a eu pour effet d'éviter le chevauchement dans les fonctions et de diminuer les dépenses d'administration globale. Le Comité souscrit à cet arrangement. Par contre, il croit qu'il ne faut pas perdre de vue le fait que le Parlement doit être assuré que les deniers publics ont été dépensés selon ce à quoi ils étaient destinés. Dans cet esprit, il est important de savoir si les buts du programme ont été atteints et que les conditions ont été respectées.

Puisque l'on peut présumer que les autres paliers de gouvernement veulent aussi obtenir cette assurance, le Comité croit que cette tâche pourrait être entreprise par l'un ou l'autre des paliers de gouvernement. Le gouvernement fédéral n'aurait qu'à s'assurer que les vérifications sont effectuées selon des critères qu'il juge acceptable.

Dans son rapport, le vérificateur général a noté que les ententes ne comportaient pas d'exigences précises au sujet de la vérification de la conformité en temps opportun. Pour sa part, le Québec est relativement avancé à ce sujet où un système de vérification de conformité a été mis en place pour un échantillon de projets. Les vérifications devaient être terminées avant le versement final de l'aide financière et des pénalités étaient prévues.

Dans sa réponse globale donnée à la fin du chapitre 26, le gouvernement accepte la conclusion selon laquelle l'obligation de présenter un plan de la vérification de conformité aurait dû être inscrite dans chacune des ententes dès le début du processus. Le Comité a été heureux d'apprendre que le Bureau du PTIC négociera des ententes pour les plans de la vérification dans le cadre de la prolongation du programme. Par conséquent, le Comité recommande :

> **Que le Bureau du PTIC s'inspire de l'expérience du Québec pour négocier avec ses partenaires des ententes pour mettre en place un système de vérification de la conformité. Le Bureau devra aussi s'assurer que la qualité et le champ d'application des vérifications de conformité satisfont aux exigences du gouvernement fédéral en ce qui concerne les modalités du prgramme.**

Investissement supplémentaire ou additionnel

Un des critères du programme visait à produire un investissement additionnel ou une accélération des investissements. En d'autres mots, on s'attendait à ce que l'investissement supplémentaire dans les infrastructures soit supérieur à celui qui aurait été fait en l'absence du programme. Les fonds provenant du gouvernement ne devaient pas être utilisés pour payer une partie d'un investissement qui aurait été fait de toute façon. Le Comité a pu constater qu'il n'est pas facile de mesurer l'investissement additionnel. Il faut connaître les deux points suivants : combien les municipalités ont–elles effectivement consacré à des travaux d'infrastructure, et combien elles auraient consacré en l'absence du programme. Parce que l'on ne connaît pas avec exactitudes les intentions antérieures des municipalités, la mesure de l'investissement additionnel constitue une estimation. Comme l'a dit M. Thibault à la réunion, ce n'est pas une science exacte.

Selon le Comité, il n'en demeure pas moins important de connaître dans quelle mesure le programme a fait une différence, même si cela est basé sur une estimation. Le Comité note que l'évaluation du PTIC effectuée par M. Richard Soberman constate que cet objectif n'était pas à l'avant plan dans les décisions. On peut y lire : «Pour ce qui est des lacunes du programme, on peut citer en premier lieu le niveau de dépenses constituant un apport différentiel, car l'on sait que l'emploi et les autres avantages économiques sont directement liés à l'apport différentiel. Or, sauf au Québec, il ne semble pas que des efforts sérieux ont été faits pour atteindre cet objectif du programme. A l'échelle nationale, on n'a pu déterminer avec beaucoup de certitude le niveau de l'apport différentiel qu'a entraîné le programme. » Toutefois, l'étude utilise deux niveaux hypothétiques d'apport différentiel pour faire les évaluations économiques, soit 100 p. cent et 60 p. cent. L'auteur mentionne que l'hypothèse de l'apport de 60 p. cent semble plus réaliste que celle de 100 p. cent.

Pour sa part, le vérificateur général a estimé, pour 1994, que 35 p. cent des dépenses totales ont remplacé des dépenses en capital qui auraient été engagées de toute façon. Le vérificateur général a donc chiffré à 65 p. cent le niveau d'investissement additionnel. Dans la réponse du gouvernement incluse à la fin du chapitre du vérificateur général, il est mentionné que des renseignements fournis par Statistique Canada appuient l'analyse faite par le gouvernement selon laquelle l'investissement additionnel a été un peu plus élevé que l'estimation présentée dans le chapitre.

Devant tous ces chiffres, le Comité veut faire deux observations. Premièrement, le Comité note que tous les projets qui n'ont pas suscité d'investissement supplémentaire n'en étaient probablement pas moins valables ou nécessaires pour autant. Il est clair que presque tous les projets ont réussi à améliorer l'infrastructure locale et à créer des emplois. Cependant, le Comité croit que le gouvernement doit chercher à maximiser les sommes investies dans ce genre de programme. Le Comité ne veut pas faire de bataille de chiffres sur ce que représente le niveau véritable d'investissement additionnel du programme ni sur ce qu'il aurait dû être ou encore à quel niveau il devrait se situer maintenant que le programme est prolongé. Toutefois, et cela constitue la deuxième observation du Comité, des efforts devraient être déployés afin de mieux démontrer qu'il y a eu investissement additionnel.

Le Comité veut souligner à ce sujet l'aspect innovateur de l'entente Canada–Québec pour assurer un investissement supplémentaire. Le ministère des Affaires municipales a calculé un seuil minimal d'immobilisations pour chaque municipalité du Québec. M. Guy MacKenzie, sous–ministre adjoint au Bureau fédéral de développement régional (Québec) a fait part au Comité que « Le seuil le plus bas obtenu à partir des trois formules suivantes a été retenu : moyenne des immobilisations pour les travaux de génie en 1991 et 1992; et moyenne réalisée par des municipalités de taille comparable ».

Le Comité veut mentionner que le vérificateur général du Québec a soulevé dans son rapport de 1995-1996 quelques points qui suscitent des préoccupations concernant le calcul du seuil minimum. Cette méthode peut être améliorée mais le Comité croit l'idée de base est bonne. Dans les autres provinces, la plupart des dispositions relatives à l'investissement supplémentaire étaient appliquées aux projets, individuellement plutôt qu'à l'ensemble des municipalités. Cela peut poser certains problèmes. Par exemple, derrière un nouveau projet accepté pourrait s'en trouver un qui a été abandonné parce qu'il aurait été inadmissible au programme. Si l'on ne fait que déplacer des projets, le niveau global d'investissement n'augmente pas nécessairement.

A la réunion, le Comité a demandé à M. Thibault s'il avait l'intention de surveiller le niveau d'investissement additionnel de plus près. M. Thibault a répondu par l'affirmative. Il a poursuivi en disant : « ...nous avons maintenant un plan d'évaluation que nous allons mettre sur pied pour la nouvelle partie du programme, pour mieux cerner ces questions là et essayer peut–être de vous apporter plus de précision la prochaine fois ».

Le Comité est conscient que le calcul de l'investissement supplémentaire basé sur un seuil minimum constitue une modification importante au terme des ententes. Il ne s'attend donc pas à ce que cela fasse partie des négociations en cours pour la prolongation du programme. Par contre, le Comité recommande :

Que cet élément soit sérieusement pris en considération dans tout programme semblable d'infrastructure que le gouvernement voudra mettre en place dans le futur.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès–verbaux* pertinents *(fascicule no 3 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Michel Guimond

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 15 avril 1997

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement, votre comité a procédé à l'étude du chapitre 23 du Rapport du vérificateur général de novembre 1996 (Gestion du matériel au gouvernement fédéral).

I. INTRODUCTION

Le terme «matériel», tel qu'il est utilisé au gouvernement du Canada, s'applique à tous les biens meubles publics et à tous les biens autres que l'argent et les biens immobiliers. Les coûts imputables à ces biens sont importants. Chaque année, l'administration fédérale débourse des sommes appréciables pour acheter du matériel environ huit milliards de dollars, par exemple, pour l'exercice 1994-1995. Par ailleurs, la valeur du matériel qui appartient au gouvernement est considérable elle est estimée à environ 50 milliards de dollars. La valeur du matériel détenu en entrepôt se situe entre huit et dix milliards de dollars et les coûts de possession attribuables à ce matériel sont évalués à deux ou 2,5 milliards de dollars par an.

Compte tenu de ces coûts, il est important que la gestion de ces biens matériels toutes les activités se rapportant à leur acquisition, leur utilisation et leur aliénation soit aussi efficace et efficiente que possible. Toutefois, au chapitre 23 de son Rapport annuel de 1996, le vérificateur général du Canada a déclaré au Parlement avoir relevé d'importantes lacunes dans les pratiques de gestion du matériel du gouvernement dont bon nombre, recensées en 1980, n'ont pas été corrigées. Tout en déclarant que des initiatives sont en cours pour redresser la situation, le vérificateur général a indiqué que des mesures additionnelles sont nécessaires pour que les résultats recherchés puissent être obtenus.

Compte tenu des sommes en cause et pour assurer que des mesures immédiates sont prises afin de gérer efficacement ces biens, le comité a rencontré le vérificateur général du Canada, le directeur exécutif du Bureau des biens immobiliers et du matériel, Secteur des opérations gouvernementales au Secrétariat du Conseil du Trésor, M. Al Clayton, et Mme Louise Fréchette, sous–ministre, ministère de la Défense nationale, les 11 et 12 février 1997.

II. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Les informations contenues dans le rapport du vérificateur général ainsi que les dépositions des témoins ont appris au comité que la gestion du matériel au sein de l'administration fédérale pose un défi de taille. Le vérificateur a découvert que, souvent, les ministères et les organismes auxquels il s'est intéressé ne savaient pas quelle quantité de matériel ils avaient en stock, ni où il se trouvait. Les attributions et les liens de responsabilité sont flous, et les systèmes d'information mis en place pour retracer le matériel sont souvent inadéquats, ce qui rend difficile une bonne gestion du matériel.

Politique et cadre stratégique de gestion du matériel

Pour gérer efficacement et économiquement les biens matériels, il doit exister une politique et un cadre stratégique de gestion solides. Or, le vérificateur général a conclu de ses observations que, même si les éléments structurels de base sont en place, ils comportent des failles qui entravent une meilleure gestion de ces coûteuses ressources. Il faut mieux définir les attributions du Secrétariat du Conseil du Trésor l'organisme central responsable du contrôle des pratiques de gestion du matériel dans tout l'appareil gouvernemental et celles des ministères qui sont principalement chargés de la gestion au jour le jour des biens matériels.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor joue un rôle de chef de file, définit les grandes orientations et fournit des conseils sur la gestion du matériel aux ministères. Le vérificateur général rapporte que le Secrétariat a pris plusieurs initiatives à cet égard; toutefois, un important aspect des attributions de cet organisme ne bénéficie pas de l'attention voulue. Conformément à ses propres politiques de gestion du matériel, le Secrétariat du Conseil du Trésor contrôle la mise en oeuvre et l'efficacité de sa politique de gestion du matériel. Toutefois, le vérificateur rapporte que le Bureau des biens immobiliers et du matériel, la section du Secrétariat qui s'occupe de la politique de gestion du matériel,

> **a accès aux rapports de vérifications internes et d'évaluations de programmes des ministères, mais [...] ne les analyse pas de façon systématique, ce qui lui permettrait de cerner les problèmes de la politique de la gestion du matériel ou de sa mise en oeuvre. (23.27)**

Selon le vérificateur général, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont expliqué que cette analyse systématique des rapports de vérifications internes et d'évaluations des programmes des ministères n'est pas effectuée

> **parce que les rapports ministériels ne fournissent pas d'information que [les fonctionnaires du Secrétariat] jugent utile à la résolution des problèmes systémiques... (23.27)**

Cette appréciation a été confirmée par M. Clayton, directeur exécutif du Bureau des biens immobiliers et du matériel, qui a déclaré au comité que les systèmes d'information «ne sont pas aussi bons qu'on le croit». (39 : 16) Dans son rapport, le vérificateur général a conclu que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne dispose pas de toutes les informations dont il a besoin pour assumer ses responsabilités.

La situation est d'autant moins claire qu'il existe, semble–t–il, des interprétations divergentes de ce qu'est ou de ce que devrait être le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor au plan du contrôle de la gestion du matériel dans l'administration fédérale. Quelle que soit l'exactitude ou la validité de ces interprétations, les divergences doivent être aplanies si l'on veut améliorer la gestion du matériel à l'échelle du gouvernement. Dans l'état actuel des choses, l'incertitude entourant les attributions du Secrétariat du Conseil du Trésor a amené plusieurs membres du comité à se demander s'il était vraiment nécessaire que cet organisme s'occupe de la gestion du matériel. D'autres étaient d'avis que le Secrétariat devrait peut–être remplir son mandat, tel qu'il est défini dans ses politiques, de façon plus proactive.

Deux types d'actions sont nécessaires pour s'attaquer aux problèmes que posent la politique et le cadre stratégique gouvernant la gestion du matériel. Le Secrétariat du Conseil du Trésor doit préciser son rôle dans ce domaine y compris le contrôle qu'il est censé exercer et aligner la pratique sur la politique. Pour leur part, les ministères doivent également clarifier leurs rôle et responsabilités, et mettre en place des systèmes d'information qui répondent aux besoins du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi qu'aux leurs. En conséquence, dans un premier temps, nous recommandons :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine et clarifie son rôle de gestionnaire du matériel à l'échelle gouvernementale y compris les attributions qui ont trait au contrôle du rendement des ministères en matière de gestion du matériel et qu'il aligne ensuite ses pratiques sur ses politiques.

La clarification et la confirmation des attributions du Secrétariat doivent procéder de façon ordonnée de manière à ce que les ministères puissent aligner en conséquence leurs pratiques sur leurs politiques en matière de gestion du matériel. Donc, nous recommandons :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor termine son examen et fasse rapport de ses conclusions le 30 septembre 1997, au plus tard.

Une fois que le Secrétariat du Conseil du Trésor aura déterminé quel doit être son rôle, les ministères devront élaborer des systèmes capables de fournir le type d'information sur la gestion du matériel dont le Secrétariat a besoin pour remplir ce rôle. Ces systèmes d'information doivent également pouvoir donner aux gestionnaires ministériels les données dont ils ont besoin pour évaluer le rendement et prendre des décisions éclairées à propos du matériel. Le vérificateur général a insisté dans son rapport sur la nécessité de mettre en place de tels systèmes, étant donné que «nous avons constaté que tous les systèmes d'information de gestion du matériel des organisations comportent des lacunes.» (23.36) Souvent, l'information ne peut être transférée d'un système ministériel à un autre, et les données sont incomplètes. Du fait de ces lacunes, les coûts réels d'utilisation et de possession du matériel ne sont pas parfaitement connus, et aucune décision éclairée concernant l'acquisition, l'utilisation et l'aliénation du matériel ne peut être prise. Par ailleurs, les ministères risquent de conserver des stocks supérieurs à leurs besoins; de fait, des indices relevés par le vérificateur général amènent à penser que tel est le cas. Vu que les ministères ne peuvent pas gérer correctement ce qu'ils ne peuvent pas inventorier, nous recommandons :

Que les ministères mettent en place des systèmes d'information intégrés capables de fournir à leurs gestionnaires ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor des données sur les pratiques en matière de gestion du matériel et le rendement qui soient à la fois actuelles et fiables. Cette information devrait comprendre des données sur le matériel qui fait partie de l'inventaire et sur les coûts de possession.

Le comité est également préoccupé par le fait que les politiques du Conseil du Trésor qui instruisent les ministères de faire connaître aux utilisateurs les coûts afférents à l'utilisation du matériel ne sont pas toujours appliquées. Cette situation doit être corrigée rapidement afin d'encourager une utilisation prudente et économe des ressources. Nous recommandons par conséquent :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères prennent des mesures immédiates pour assurer que les coûts afférents à l'utilisation du matériel soient portés à la connaissance des utilisateurs.

Le comité reconnaît que parmi les ministères dont la gestion du matériel a fait l'objet d'une vérification, d'importantes mesures ont déjà été prises pour réviser et simplifier les politiques et définir clairement les attributions, responsabilités et obligations redditionnelles en matière de gestion du matériel. Ces initiatives sont appréciées et les ministères doivent faire le maximum pour qu'elles portent fruit. L'établissement d'échéanciers et le dépôt de rapports d'étape leur permettront d'atteindre cet objectif. Le comité recommande par conséquent :

Que les ministères fournissent des rapports d'étape et des échéanciers relatifs aux initiatives en cours pour remédier aux lacunes existant depuis longtemps dans le domaine de la gestion du matériel, dans la Partie III de leur Budget des dépenses annuel, à partir de l'exercice 1998-1999.

Le comité considère qu'une meilleure gestion du matériel est essentielle. C'est pourquoi il est d'avis que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait également faire rapport régulièrement au Parlement sur la question de la gestion du matériel dans l'ensemble de l'administration fédérale. Ces rapports devraient être centrés sur le rôle du Secrétariat dans ce domaine et décrire les améliorations qui ont été apportées et les résultats concrets qu'elles ont entraînés. Nous recommandons par conséquent :

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor fasse rapport tous les ans au Parlement sur la gestion du matériel au sein de l'administration fédérale. Ces rapports devraient notamment porter sur les liens de responsabilité et les coûts afférents à la possession du matériel, fournir des détails sur les initiatives destinées à réduire ces coûts et donner explicitement le montant des sommes économisées en conséquence. De tels rapports devraient également permettre d'attirer l'attention du Parlement sur les ministères qui ont réalisé des progrès véritables et sur ceux qui n'ont pas atteint leurs objectifs.

Aliénation du matériel excédentaire

Des mécanismes sont en place pour faciliter l'aliénation du matériel qui n'est plus utilisé par les ministères. C'est un moyen, pour les ministères, de réduire leur excédent et, éventuellement, d'augmenter leurs recettes : le vérificateur général rapporte que les recettes découlant de la vente de matériel déclaré excédentaire et aliéné par les ministères s'élèvent à plus de 40 millions de dollars par année.

En outre, une étude effectuée par le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1995 révélait que l'on pourrait économiser annuellement jusqu'à 1,25 milliard de dollars en éliminant les stocks excédentaires. Bien qu'ils aient été réduits depuis, le vérificateur général indique qu'il est encore possible de faire des économies importantes.

Il est donc logique de s'assurer que le processus d'aliénation fonctionne sans accroc et que les ministères y ont accès aussi facilement que possible. Or, le comité a appris que le fonctionnement du processus en question porte à confusion.

Dans le cadre de la politique actuelle, la Direction de la distribution des biens de l'État, (une section du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux) est tenue de fournir les services dont peuvent se prévaloir tous les ministères qui souhaitent aliéner des biens. En 1992, des changements législatifs ont été apportés afin de donner aux ministères la possibilité de recourir à ces services ou de se charger eux–mêmes de l'aliénation de leurs biens. Certains ministères ont donc lancé des projets pilotes. Bien que des résultats encourageants aient été enregistrés, l'on n'a pas encore déterminé comment on peut équilibrer, d'une part, l'initiative ministérielle et, d'autre part, un contrôle et une coordination centralisés de cette activité. Le vérificateur général a déclaré au comité que la question était à l'étude et qu'elle devrait être réglée dès que possible afin de tirer le meilleur parti possible du processus d'aliénation. M. Clayton a assuré le comité que les résultats de l'étude seront dévoilés dans les jours ou les mois qui viennent. Le comité attend avec impatience de les connaître et souhaite qu'on les divulgue rapidement. Nous recommandons par conséquent :

Que le Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada fassent connaître les conclusions de leur étude des mécanismes d'aliénation au plus tard le 30 septembre 1997.

Ministère de la Défense nationale

Parmi les ministères qui ont fait l'objet de la vérification, le ministère de la Défense nationale est celui qui a dépensé le plus pour acquérir du matériel : 4,2 milliards de dollars pendant l'exercice 1994-1995. La valeur du matériel entreposé est également assez considérable; selon ses propres estimations, le ministère de la Défense nationale possède des stocks valant environ 8,5 milliards de dollars, et le coût direct annuel de la gestion de ces stocks est de 567 millions de dollars.

À cause du volume du matériel entreposé et de l'ampleur des initiatives lancées pour modifier la façon de les gérer, le comité était désireux d'entendre les représentants du ministère l'informer des progrès qui ont été réalisés; si une organisation aussi vaste et aussi complexe pouvait parvenir à régler ses problèmes de gestion du matériel, ce serait certainement une source d'information et d'encouragement pour les autres ministères et organismes.

Le comité a appris que le ministère avait lancé un projet conçu pour fournir à ses gestionnaires une meilleure information sur les coûts. En outre, contrairement aux autres organismes vérifiés, le MDN dispose d'un système global de gestion des stocks et des biens à l'échelle du ministère. Ce système n'est toutefois pas capable de fournir une information globale jugée satisfaisante et il est en cours d'amélioration. Le ministère a également recensé des stocks de matériel excédentaire par rapport à ses besoins et a pris des mesures pour les réduire. Mme Fréchette a déclaré au comité que le ministère avait pour objectif global de réduire ses stocks de matériel d'environ 30 p. 100 au cours des trois prochaines années.

Le comité est encouragé par le fait que le ministère prenne des mesures pour régler ses problèmes de gestion de matériel il souhaite ardemment que les délais impartis soient respectés et que les résultats escomptés soient atteints. Nous recommandons par conséquent :

> **Que le ministère de la Défense nationale établisse un échéancier fixant précisément les dates butoirs des initiatives lancées pour renouveler ses pratiques de gestion du matériel d'ici le 30 septembre 1997, et qu'il fasse rapport des progrès enregistrés dans la Partie III de son Budget des dépenses, à partir de l'exercice 1998-1999.**

Le comité est également préoccupé par le statut du Projet de modernisation du système d'approvisionnement mis sur pied par le ministère. Selon le vérificateur général, la restructuration de la gestion du matériel au sein du ministère dépend dans une large mesure de l'aboutissement favorable de ce projet. Il rapporte toutefois que le projet est menacé (voir pièce 23.5 de son rapport). Mme Fréchette a déclaré en revanche au comité que le ministère avait, depuis, modifié son approche, et que le nouveau système «sera livré dans les délais prévus et dans les limites du budget.» (39 : 10) Le Comité se réjouit de ces assurances.

III. CONCLUSION

L'acquisition et l'utilisation de matériel est l'une des activités les plus dispendieuses de l'administration fédérale. Il est donc capital qu'elle soit gérée correctement afin que les coûts, pour le gouvernement et les contribuables qui les financent, soient maintenus au minimum. Parallèlement, ces ressources doivent être gérées intelligemment afin d'assurer qu'elles sont optimisées.

En se fondant sur son examen de la vérification, effectuée par le vérificateur général, des pratiques de gestion du matériel dans quatre ministères et organismes et du rôle joué dans ce domaine par le Secrétariat du

Conseil du Trésor, ainsi que sur ses échanges de vues avec les témoins, le comité est réconforté par les progrès qui ont été enregistrés. Afin de s'assurer que les initiatives en cours produisent les résultats escomptés, le comité croit que certaines mesures importantes doivent être prises. Notamment, le Secrétariat du Conseil du Trésor doit définir clairement son mandat en ce qui concerne la gestion du matériel, les liens de responsabilité doivent être précisés, les ministères doivent élaborer des systèmes susceptibles d'enregistrer une information adéquate sur le matériel qu'utilise et que possède le gouvernement, et un régime d'aliénation approprié doit être mis en place rapidement. Le comité croit fermement que ses recommandations, combinées à celles du vérificateur général, contribueront à assurer que les ressources publiques accaparées par ce secteur d'activité de l'administration fédérale ne seront pas gaspillées.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le comité demande au gouvernement de présenter une réponse détaillée au présent rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux* pertinents *(fascicule no 3 qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Michel Guimond

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 17 avril 1997

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

HUITIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du jeudi 20 février 1997, le Comité a examiné le crédit 30 sous la rubrique FINANCES du Budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1998 et en fait rapport.

Un exemplaire des *Procès–verbaux* pertinents (*fascicule no 3 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Michel Guimond

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 23 avril 1997

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à l'alinéa 108(3)*d*) du Règlement, le Comité a étudié le chapitre 17 du *Rapport du vérificateur général* de septembre 1996 (Développement des ressources humaines Canada — Régime de pensions du Canada — Invalidité). Le Comité a tenu une réunion sur ce sujet le 12 décembre 1996 avec des représentants du Bureau du vérificateur général et du ministère du Développement des ressources humaines Canada.

Comme son nom l'indique, le Régime de pensions du Canada–Invalidité est une composante du Régime de pensions du Canada (RPC). Le RPC fait lui–même partie des Programmes de la sécurité du revenu. Les prestations d'invalidité du Régime représentent environ 3 milliards de dollars ou 18 p. cent des paiements totaux du RPC. Depuis 1995, le ministère du Développement des ressources humaines s'affaire à la régionalisation des opérations. Pour ce qui est de l'Invalidité, les opérations sont maintenant sous la responsabilité des directions générales régionales, qui relèvent du sous–ministre pour les activités globales du ministère dans leurs régions respectives.

L'admissibilité aux prestations d'invalidité du RPC dépend de plusieurs conditions : 1) être âgé de 18 à 65 ans; 2) avoir cotisé au Régime pendant au moins deux des trois dernières années ou cinq des dix dernières années en date de l'invalidité; 3) être déclaré invalide selon la définition retenue par le Régime et 4) présenter une demande écrite au moyen du formulaire prévu. En 1996, les prestations d'invalidité variaient de 326 à 871 dollars par mois. Un prestataire peut aussi avoir droit à des prestations pour les enfants à sa charge selon certaines conditions.

Le nombre de bénéficiaires du RPC–Invalidité est passé de 155 000 en 1986-1987 à presque 300 000 en 1995-1996. Cela représente une augmentation de 93 p. cent, correspondant à un taux composé de croissance annuelle de 6,8 p. cent. Par comparaison, la population active a augmenté à un taux composé de croissance annuelle de 1,1 p. cent. Ce phénomène n'est pas unique au Canada et a été vécu par plusieurs pays occidentaux. Les organismes privés qui oeuvrent dans le domaine de l'assurance–invalidité voient aussi leur clientèle augmenter de façon importante.

Face à cette augmentation importante des coûts, plusieurs seraient portés à croire qu'une réduction des coûts passe nécessairement par un resserrement des critères d'admissibilité. D'entrée de jeu, le Comité veut bien faire comprendre qu'il n'est pas de cet avis. Le Comité est d'accord avec le vérificateur général lorsqu'il dit qu'il est possible de réduire sensiblement les coûts du programme si l'on consent des efforts supplémentaires pour améliorer l'administration du RPC–Invalidité et ce, sans porter préjudice aux requérants qui rencontrent les critères d'admissibilité du Régime. En effet, le Comité a pu constater au cours de la réunion qu'il existe plusieurs secteurs où les améliorations dans la gestion du programme de prestations d'invalidité étaient possibles.

Le Comité veut souligner que le sous–ministre du Développement des ressources humaines, M. Mel Cappe, a dit pendant la réunion que le ministère était d'accord avec la plupart des recommandations du vérificateur général. M. Cappe a aussi ajouté que le ministère se rend bien compte que les coûts sont en hausse et que la population croit de moins en moins à la viabilité du programme à long terme. Le ministère a pris des mesures pour régler ce problème. Cependant, M. Cappe a poursuivi en disant que :

«Malgré les mesures déjà prises, notre ministère reconnaît qu'il doit améliorer certains aspects de la gestion du programme. Nous avons d'ailleurs lancé à cette fin un projet spécial qui sera dirigé par un cadre supérieur du ministère. Ce projet a pour objet de coordonner et de superviser les initiatives déjà mises en oeuvre, ou à venir, pour donner suite aux recommandations du vérificateur général. (37 : 4) »

Le ministère a d'ailleurs remis au Comité un plan d'action contenant huit secteurs prioritaires. Ce plan d'action fait état des activités actuelles et futures du ministère pour répondre aux observations du vérificateur général. Plus de la moitié des mesures sont censées être en place en mars 1997 et presque toutes le seront d'ici mars 1998. Le sous–ministre s'est engagé à faire parvenir au Comité une mise à jour de ce plan d'action en avril 1997 et 1998.

Le Comité est d'avis que ce plan d'action montre bien la volonté du ministère de mieux gérer le RPC–Invalidité. Le Comité encourage d'ailleurs le ministère à poursuivre ses efforts dans ce sens. Cependant, le Comité croit que la mise en oeuvre du plan d'action ne peut régler tous les problèmes de gestion du ministère. Comme l'a bien résumé le vérificateur général lors de la réunion :

« Un plan d'action ne peut changer la culture d'une organisation. Pour réussir les changements qui s'imposent, les directions du ministère et du RPC devront faire preuve de leadership en traçant l'orientation qu'elles veulent donner à l'invalidité, et notamment : faire preuve de détermination et de continuité au niveau des mesures correctives à instaurer dans un contexte de changement; deuxièmement, décider si une gestion proactive s'impose face au plus grand nombre de cas actifs au pays; troisièmement, redoubler d'effort pour obtenir une collaboration plus étroite entre les intervenants intéressés; et enfin, encourager le personnel à s'inspirer des pratiques exemplaires des autres régimes » (37 : 2).

Pour le Comité, il est clair qu'une meilleure gestion du programme ne veut pas dire que l'on doit amorcer une chasse aux sorcières pour identifier les fraudeurs. Il est primordial que les administrateurs du programme demeurent compréhensifs et ce, à toutes les étapes du processus. Cependant, si le programme est amélioré, les principaux bénéficiaires seront ceux qui touchent des prestations en vertu du programme. En effet, l'accès sera plus facile car les demandes seront traitées plus rapidement et les formalités administratives à entreprendre seront moindres.

À cet égard, le Comité recommande ce qui suit :

Que, dans le cadre de l'élaboration d'un programme officiel de contrôle de la qualité, le ministère élabore des indicateurs de rendement qui détermineront si le ministère atteint les objectifs du programme. Le ministère devra faire part de ces indicateurs au Comité dans son rapport d'étape d'avril 1998;

Que le ministère échange davantage d'information avec les commissions d'accidents du travail, les services sociaux provinciaux et les assureurs privés, de manière à rendre le programme plus efficace; et

Que le ministère évalue la possibilité d'intensifier ses efforts en terme de réadaptation dans le but de permettre à un plus grand nombre de bénéficiaires de profiter du programme.

Le Comité demande au gouvernement de répondre au présent rapport conformément à l'article 109 du Règlement de la Chambre des communes.

Un exemplaire des *Procès–verbaux* pertinents (*fascicule no 3 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Michel Guimond

ANNEXE D

RAPPORT QUI DÉCOULE DE LA VÉRIFICATION DU RAPPORT DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR AU PARLEMENT :

RAPPORTS ANNUELS ET RÉSUMÉS DES PLANS D'ENTREPRISE ET DES BUDGETS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT MÈRES, PRÉSENTÉS AU PARLEMENT

Selon la *Loi sur la gestion des finances publiques,* le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement un rapport qui renferme des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions de présentation de rapports de la partie X de la *Loi*.

Le rapport sur les dépôts des rapports permet au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par conséquent, le rapport doit indiquer les délais et les dates auxquels les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissement et des budgets de fonctionnement (et les modifications apportées à ceux–ci) devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours de la période de rapport; et le moment où ils ont été déposés. Le rapport sur les dépôts est la responsabilité du président du Conseil du Trésor et est inclus dans son rapport annuel au Parlement, intitulé *Les sociétés d'État et autres sociétés dans lesquelles le Canada détient des intérêts,* qui doit être déposé au plus tard le 31 décembre 1997. (Ce rapport annuel n'était pas déposé au moment de mettre sous presse la présente annexe.)

Conformément au paragraphe 152(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, j'ai vérifié l'information contenue dans le rapport sur les dépôts du président du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 juillet 1997. De plus, je suis tenu de rendre compte de cette vérification dans mon rapport annuel à la Chambre des communes.

J'ai effectué ma vérification conformément aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir un degré raisonnable de certitude quant à l'absence d'inexactitudes importantes dans le rapport sur les dépôts. La vérification comprend le contrôle, par sondage, des systèmes et des procédés utilisés par le Secrétariat du Conseil du Trésor pour contrôler le dépôt des résumés et des rapports annuels à chaque Chambre du Parlement, et l'information contenue dans le rapport. Par conséquent, ma vérification a comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugé nécessaires dans les circonstances.

À mon avis, l'information contenue dans le rapport sur les dépôts est exacte, à tous égards importants, conformément à la description des délais pour les dépôts au Parlement communiqués dans le rapport.

Dans les paragraphes suivants, je mets l'accent sur certains renseignements qui, selon moi, peuvent intéresser les députés.

Le rapport de cette année sur les dépôts fait état de 38 documents qui ont été déposés en retard et qui concernent 15 des 37 sociétés qui sont tenues, aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, de déposer des rapports au cours de l'année. Cependant, le rapport ne précise pas que la Modification du Résumé du budget d'investissement de 1995 de l'Administration de pilotage des Laurentides n'a été déposée devant aucune des

Chambres du Parlement. (L'échéance était le 22 avril 1996 pour la Chambre des communes et le 12 juin 1996 pour le Sénat.)

Par ailleurs, bien que le président n'ait pas, en principe, à les communiquer dans le rapport sur les dépôts, les plans d'entreprise d'Énergie atomique du Canada limitée pour 1995-1996 à 1999-2000 et pour 1996-1997 à 2000-2001 n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil, comme l'exige le paragraphe 122(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Par conséquent, les résumés des plans d'entreprise pour ces périodes n'ont été déposés devant aucune des Chambres du Parlement.

Pour le vérificateur général du Canada,

John Wiersema, CA
Vérificateur général adjoint

Ottawa, Canada
Le 3 octobre 1997

ANNEXE E

Le coût des vérifications des sociétés d'État effectuées par le Bureau du vérificateur général du Canada

L'article 147 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que le Bureau révèle le coût des rapports de vérification de toutes les sociétés d'État, sauf de celles qui font l'objet d'une exemption aux termes de l'article 85 de la Loi (voir la pièce 1). Le rapport du vérificateur comprend une opinion sur les états financiers d'une société et sur la conformité de celle–ci aux autorisations spécifiées. Le rapport peut également inclure toute autre question jugée importante.

Aux termes de l'article 68 de la *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, le Bureau est tenu de déclarer le coût des rapports de vérification de la Société Radio–Canada. Pour l'exercice clos le 31 mars 1997, le coût total du rapport de vérification annuelle a été de 439 982 $.

L'article 138 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* exige que chaque société d'État mère mentionnée à l'annexe III de la Loi fasse l'objet d'un examen spécial au moins une fois tous les cinq ans. Cet examen s'ajoute à la vérification annuelle des états financiers.

L'objectif d'un examen spécial est de déterminer si les systèmes d'information et de contrôle financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les méthodes de gestion de la société peuvent donner une certitude raisonnable que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été menées d'une manière efficace.

En 1996-1997, le Bureau a mené à terme l'examen spécial de Petro-Canada Limitée et le coût encouru s'est élevé à 21 190 $.

Pièce 1

Coût des rapports annuels de vérification pour les exercices financiers clos le 31 mars 1997 ou avant

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de la voie maritime du Saint–Laurent	31.03.97	112 519 $
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.96	49 800
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.97	71 928
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.96	60 008
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.96	61 369
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.96	86 363
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.96	47 689
Banque de développement du Canada (covérificateur)	31.03.97	211 400
Commission canadienne du lait	31.07.96	125 987
Commission de la capitale nationale	31.03.97	193 838
Conseil canadien des normes	31.03.97	38 458
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.97	31 749
Corporation commerciale canadienne	31.03.97	103 645
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.96	33 949
Énergie atomique du Canada limitée (covérificateur)	31.03.97	248 549
Marine Atlantique S.C.C. (covérificateur)	31.12.96	181 962
Monnaie royale canadienne	31.12.96	310 206
Musée canadien de la nature	31.03.97	91 392
Musée canadien des civilisations	31.03.97	76 218
Musée des beaux–arts du Canada	31.03.97	64 036
Musée national des sciences et de la technologie	31.03.97	57 185
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.96	85 657
Petro–Canada Limitée	31.12.96	18 181
Queens Quay West Land Corporation	31.03.97	26 411
Société canadienne d'hypothèques et de logement (covérificateur)	31.12.96	288 725
Société d'assurance–dépôts du Canada	31.03.97	184 321
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.97	9 432
Société de développement du Cap–Breton	31.03.97	299 692
Société d'expansion du Cap–Breton	31.03.97	79 581
Société du crédit agricole	31.03.97	318 696
Société du Vieux–Port de Montréal Inc.	31.03.97	75 115
Société immobilière du Canada Limitée (covérificateur)	31.03.97	98 958
Société immobilière du Canada (Vieux–Port de Québec) Inc.	31.03.97	6 130
Société pour l'expansion des exportations	31.12.96	333 653
VIA Rail Canada Inc. (covérificateur)	31.12.96	214 040